

Het normatieve fundament van de verzorgingsstaat als heroverwegingsprobleem

Citation for published version (APA):

Baakman, N. (1984). Het normatieve fundament van de verzorgingsstaat als heroverwegingsprobleem. In *Bezuinigen en heroverwegen* (pp. 11-46). Kobra.

Document status and date:

Published: 01/01/1984

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

DEEL I

Het normatieve fundament van de verzorgingsstaat als heroverwegingsprobleem

Nico A.A. Baakman

Hoofdstuk 1
INLEIDING - 11

Hoofdstuk 2
NORMEN, WAARDEN, IDEOLOGIE - 13

1 Inleiding - 13

2 Contra de verzorgingsstaat - 13

Liberaal-conservatisme en (neo)liberalisme - 14 / De 'artful dodgers' - 16
De anti-professionalisten - 17

3 Heeft de verzorgingsstaat geen ideologie? - 18

4 De verzorgingsstaat als compromis - 19

5 Twee positieve formuleringen - 21

Van Asperen: het utilisme - 21

Ter Borg: de Franse Revolutie - 22

6 Van de ideologie van de verzorgingsstaat naar het normatieve fundament ervan - 23

Enige gevolgtrekkingen uit het ideologiedebat - 23

Het normatieve fundament van de verzorgingsstaat - 24

a. Individualisme - 24 / b. Vrijheid en gelijkheid - 25

c. Gelijke kansen voor iedereen - 26 / d. Het maakbaarheidspostulaat - 28

e. Gedeeltelijke stuurbaarheid van overheidswege - 28

De dragers van het normatieve fundament - 29

Hoofdstuk 3
GEINSTITUTIONALISEERDE ZORG: PROFESSIONALISERING - 31

1 De instituties van de verzorgingsstaat - 31

Institutionalisering van de Nederlandse verzorgingsstaat - 32

2 Verzorgingsstaat en professionalisering - 34

Margriet weet raad - 35 / Protoprofessionalisering - 36

De kritiek - 36 / De wetenschap - 37 / Achterhuis en Illich - 37

3 Van professie naar baan en baanloosheid - 39

Hoofdstuk 4
CONCLUSIES - 42

LITERATUUR - 45

HOOFDSTUK 1

Inleiding

De verzorgingsstaat verkeert, naar het oordeel van velen, in een ernstige crisis. Zozeer zelfs, dat aan het aanbrengen van diepingrijpende wijzigingen niet te ontkomen lijkt. De schrijvers van dit boek gaan uit van de vooronderstelling dat een fundamentele heroverweging van de instituties en arrangementen die onze samenleving tot een verzorgingsstaat maken nodig en wenselijk is. Nodig, omdat indien er niets gebeurt, de wal het schip wel zal keren; wenselijk, omdat het ons niet onverschillig mag laten in welke richting en op welke wijze ingrijpende veranderingen worden aangebracht. Heroverwegen is alleen dan een zinvolle bezigheid, wanneer men vooronderstelt dat a. het object van heroverweging, in casu de verzorgingsstaat, niet noodzakelijk zò is zoals het is, met andere woorden dat het veranderlijk is en b. de veranderingen minstens ten dele te sturen zijn.

De tweede vooronderstelling is (mede) onderwerp van de bijdrage van Kickert aan dit boek. Ik zal haar dus onbesproken laten. Over de eerste volgt hieronder nog een enkel woord ter inleiding.

Dat die aspecten die onze samenleving haar verzorgingsstaatkarakter geven niet-noodzakelijk zijn, dat ze ook op heel andere wijze in het vat gegoten kunnen worden en zelfs non-existent kunnen zijn, kan een enkele blik over de grens of in een boek over de geschiedenis of culturele antropologie ons leren.

Vaststellen dat de verzorgingsstaat een niet-noodzakelijk karakter heeft, komt neer op de vaststelling dat zijn instituties en arrangementen waardegebonden zijn. De verzorgingsstaat is, als produkt van (vele) menselijke hoofden en handen, de belichaming, de stolling als het ware, van de normen, waarden en ideologie van de makers ervan. Dat impliceert de veranderlijkheid van het stelsel. Waarden kunnen veelal op verschillende wijzen bevorderd of verwerkelijkt worden, normen- en waardepatronen zijn zelf aan verandering onderhevig en ideologie, in de zin van vals (= inadequaat) bewustzijn, kan als zodanig ontmaskerd worden en daarmee aan belang inboeten of door een andere ideologie vervangen worden.

De verzorgingsstaat heeft dus een normatief fundament. Kennis daarvan is van cruciaal belang voor een heroverweging ervan. Welke waarden bevorderen we — of denken we dat bevorderd worden — door onze huidige verzorgingsstaat? Hebben die waarden nog wel onze voorkeur, of prefereren we andere, of een andere rangorde ervan?

In hoofdstuk 2 van dit deel poog ik bloot te leggen wat het normatieve fundament van de instituties en arrangementen van de verzorgingsstaat is, overigens zonder te pretenderen dat ik ook de antwoorden op de overige, hierboven opgeworpen vragen heb.

Dit normatieve fundament hangt natuurlijk niet in de lucht. Het wordt gedragen door de burgers van de verzorgingsstaat, zij het waarschijnlijk niet door allen in dezelfde mate of met gelijke accenten. Die burgers op hun beurt hebben het verworven, en verwerven het dagelijks opnieuw in een socialisatieproces, dat bij de geboorte een aanvang neemt en het hele verdere leven voortduurt. Dit proces speelt zich op ieder moment af in de dan bestaande maatschappelijke instituties, waaronder die instituties die specifiek te achten zijn voor de verzorgingsstaat. Dat is de andere zijde van het dialectisch proces: aan de ene kant is de verzorgingsstaat uitdrukking van de normen, waarden en ideologie van de makers ervan, aan de andere kant beïnvloedt hij de waarde-oriëntaties van hen die erin gesocialiseerd worden. Zo reproduceren tot op zekere hoogte de maatschappelijke instituties zichzelf.

De voorzieningen waarvan de burger gebruik kan maken zijn tegenwoordig vrijwel geheel het produkt van beroepsmatig handelen. De instituties van de verzorgingsstaat worden bijkans uitsluitend bemand door beroepskrachten, door professionals.

In de verzorgingsstaat is de verzorging geprofessionaliseerd. Dat heeft gevolgen voor de relatie tussen de verzorgde en de verzorger en de relatie met de (financierende) overheid.

Een heroverweging van de verzorgingsstaat, zonder zich rekenschap te geven van de rol en positie van de professionals daarin, is tot mislukken gedoemd. Een beschouwing over professionalisering is daarom aan te treffen in hoofdstuk 3.

In het vierde en laatste hoofdstuk van dit deel zijn tenslotte enkele conclusies aan te treffen.

Ter afsluiting van deze inleiding nog het volgende. Van het begrip verzorgingsstaat zijn vele definities in omloop. De meesten daarvan geven drie kenmerken: democratie, kapitalisme en overheidszorg voor het collectieve sociale welzijn. Voornoemde overheidszorg komt echter ook voor in een niet-kapitalistische en niet-(westers)democratische context. Bovendien waren vele van de tegenwoordige verzorgingsstaten democratisch en kapitalistisch ruim voordat ook maar iemand op het idee kwam om ze verzorgingsstaten te gaan noemen.

Het centrale kenmerk is dus de overheidszorg voor het collectieve sociale welzijn. Dit kan men, dunkt mij, niet anders verstaan dan als overheidszorg voor de wijze waarop welzijnsbevorderende goederen en diensten over de burgers verdeeld zijn. Vandaar de definitie van het begrip verzorgingsstaat die in dit boek gehanteerd wordt: een verzorgingsstaat is een samenleving waarin een groot deel van het nationale produkt, in de vorm van geld, goederen en diensten, door of namens de overheid gestuurd, over de burgers (her)verdeeld wordt. Gestuurde (her)verdeling wil hier zeggen: aan de hand van criteria. Dat die criteria ten nauwste verband houden met het, in het volgende hoofdstuk te bespreken, normatieve fundament van de verzorgingsstaat, moge duidelijk zijn.

HOOFDSTUK 2

Normen, waarden, ideologie

1 Inleiding

Over het normatieve fundament van de verzorgingsstaat is al eerder geschreven, doorgaans onder de noemer 'ideologie van, in of achter de verzorgingsstaat'. De daarover gevoerde wetenschappelijke en politieke discussie is, zoals uit het gehannes met de voorzetsels al blijkt, een tamelijk verwarde. Een van de meest storende kenmerken ervan is de slordige wijze waarop met de gehanteerde concepten wordt omgesprongen. De term ideologie wordt veelal niet gedefinieerd, zodat de context de betekenis ervan moet constitueren. Bij nadere beschouwing blijkt ideologie vaak niet veel anders te betekenen dan '(een stelsel van) normen, waarden en (politieke) ideeën'. Men kan, en mij dunkt met enig recht, betogen dat het gebruik van de term in deze losse zin zelf ideologisch is, omdat zo de kritische angel uit het begrip gehaald wordt.

De geschiedenis kent tal van voorbeelden van situaties waarin het propageren of bevorderen van bepaalde ideeënstelsels gerechtvaardigd werd met een verwijzing naar het algemeen belang, hoewel bij nadere beschouwing dan bleek dat dit 'algemeen belang' niet ieders belang was, maar slechts het belang van een bepaalde groep of klasse vertegenwoordigde. Men moet daarbij goed in het oog houden dat het al of niet ideologisch zijn van een ideeën- of waardenstelsel in deze zin minder een eigenschap is van het stelsel, dan van de situatie waarin het aangehangen wordt. De mogelijkheid dat sommige aspecten van onze verzorgingsstaat ideologisch zijn in deze specifiekere zin kan men niet a priori uitsluiten.

Intussen wordt de discussie over het normatieve fundament van de verzorgingsstaat niet in deze termen gevoerd, zodat ik wel gedwongen ben voor het geven van een overzicht de term in de losse, weinig precieze, betekenis te hanteren.

De relevant te achten literatuur kan men thematisch in een viertal groepen onderverdelen. Het gaat daarbij om literatuur waarin:

- a. concurrerende waardepatronen geschetst worden, waarop zich een anti-verzorgingsstaat attitude laat baseren;
- b. betoogd wordt dat de verzorgingsstaat geen ideologie zou kennen;
- c. betoogd wordt dat de ideologie van de verzorgingsstaat een compromiskarakter heeft, bijvoorbeeld in de vorm van een combinatie van een socialistisch en een liberaal waardepatroon;
- d. diverse positieve formuleringen van de ideologie van de verzorgingsstaat aan te treffen zijn.

De eerstvolgende vier paragrafen van dit hoofdstuk zijn aan deze thema's gewijd. In de laatste paragraaf trek ik enkele conclusies en geef ik mijn eigen standpunt weer.

2 Contra de verzorgingsstaat

Hoewel de anti-ideologieën van de verzorgingsstaat natuurlijk niet tot het normatieve fundament ervan behoren, zijn zij voor een heroverweging van de verzorgingsstaat niet zonder belang. Zij vormen immers een reservoir waaruit bij het inslaan van nieuwe richtingen eventueel geput kan worden.

De anti-ideologieën van de verzorgingsstaat worden gedragen door in hoofdzaak drie, elkaar gedeeltelijk overlappende groepen, te weten:

- a. de liberaal-conservatieven en (neo)liberalen,
- b. de 'artful dodgers', om een term van Charles Dickens te misbruiken, en
- c. de anti-professionalisten, de doe-het-zelvers van de verzorgingsstaat.

De liberaal getinte kritiek is waarschijnlijk de widest verspreide.

Liberaal-conservatisme en (neo)liberalisme

In de klassiek liberale formulering van de rol van de overheid en de wetgeving staan twee principes centraal: het 'simple principle' van John Stuart Mill en het utiliteitsbeginsel van Jeremy Bentham. Hoewel het de vraag is in hoeverre beide principes naadloos aan elkaar aansluiten, zag noch Bentham, noch Mill enig onoverkomelijk probleem in hun vereniging.

Mill's gedachte is in feite de formulering van een laissez faire-politiek. Hij betoogde in zijn — ook thans nog befaamde — 'On liberty' (1859), dat de enige reden waarom de vrijheid van het individu door restricties van overheidswege of anderszins ingeperkt mag worden, is te voorkomen dat het individu aan anderen dan hemzelf schade berokkent. Het eigen welzijn (d.w.z. het welzijn van de persoon wiens vrijheid beknot wordt) hetzij geestelijk, hetzij lichamelijk, is daarvoor géén grond. "Over himself, over his own body and mind, the individual is sovereign", meende hij.

Hoe oefent het individu deze soevereiniteit over hemzelf uit? Door toepassing van het utiliteitsbeginsel: hij zoekt zijn 'pleasure' te maximaliseren en 'pain' te minimaliseren. Alleen het individu weet wat voor hem utiliteit heeft en wat niet. Zo komt 'the greatest happiness for the greatest number' tot stand.

Dicey (1914) wees er op dat dit niet zomaar een mening was, maar die van de toenmalige spraakmakende gemeente. De staat, zo was de algemene opvatting, deed er goed aan niets te ondernemen dat al door individuen, geheel vrij van overheidsbemoeienis, werd gedaan of zou kunnen worden gedaan. Lieten particulieren het na iets te ondernemen, dan kon men veilig aannemen dat er geen behoefte aan bestond.

Toepassing van deze principes veronderstelt dat men een rigoreuze scheiding kan maken tussen die handelingen van het individu welke alleen hemzelf betreffen en die welke tevens de belangen van derden raken, en dat ieder individu in staat is zijn belang te herkennen en het na te streven.

Bentham, Mill en ook anderen veronderstelden bovendien dat de overgrote meerderheid van de handelingen van een individu alleen hemzelf zou raken. De overheid had dus een uiterst beperkte taak. Zorg voor het welzijn van de onderdanen in moderne zin hoorde daar in deze klassiek-liberale opvattingen zeker niet bij.

Eigentijdse liberalen zijn gedwongen dit genuanceerder te zien, hoewel zij 'par principe' voorstander zijn van een 'zo klein mogelijke' overheid. Het inzicht dat de scheidslijn tussen private en publieke aspecten van een handeling helemaal niet zo eenvoudig te trekken is, dat zeer vele handelingen een publiek aspect hebben en dat niet iedereen altijd in staat is uit te maken wat goed voor hem is, heeft hen dat opgedrongen. In technische termen heet het probleem thans de positieve en negatieve externe effecten, de productie en consumptie van collectieve goederen en het bestaan van 'merit' en 'demerit goods' te betreffen.

In elk geval is de kern van het gedachtengoed van Bentham en Mill nog springlevend. Men kan van hen uit moeiteloos lijnen trekken via o.a. Dicey (1914) naar het werk van Von Mises (1947), Hayek (1944), Friedman (1979), Nozick (1974) en anderen.

'Laissez faire' is, zij het in een niet zeer extreme vorm het credo van de regering Thatcher in het Verenigd Koninkrijk en van de Reagan-administratie in de VS. 'Laissez faire' zou de ruimte laten voor de vrijheid van denken en handelen, energiek handelen stimuleren en de zelfredzaamheid van het individu bevorderen. De verzorgingsstaat zou al deze goede eigenschappen van zijn burgers maar doen kwijnen en de groei van de welvaart belemmeren.

Een van de meest ongenuanceerde verkondigers van deze standpunten is thans zonder twijfel Milton Friedman, die er nota bene de Nobelprijs aan te danken heeft.

Hij publiceerde in 1979 een boekje onder de veelzeggende titel 'Free to choose', waarin hij niet moe wordt te beweren dat of het nu om huisvesting, gezondheidszorg, onderwijs of om de productie van auto's gaat, voor zover deze activiteiten goed verlopen, dat zo is ondanks en voor zover ze slecht verlopen, dat zo is dankzij het ingrijpen van de overheid. Heeft het overheidsbeleid een onmiskenbare positieve uitwerking, dan is Friedman er als de kippen bij om te beweren dat het resultaat bij abstinentie van de overheid nog veel beter geweest zou zijn.

Dat een overheid met verzorgingsstaatchtige maatregelen de democratie zou bedreigen, is een gedachte die ook in deze traditie thuis hoort.

Hayek is er wellicht de meest bekende verwoorder van. De titel van zijn, in dit opzicht belangrijkste werkje 'The road to serfdom' drukt op pregnante wijze uit wat hij voorzag als het gevolg van de toenemende rol van de overheid.

Hij formuleerde zijn opvattingen al in 1944. Thans kan iedereen zien hoe zeer hij er met zijn voorspelling naast zat: zeer geavanceerde verzorgingsstaten als Zweden en Nederland hebben een maximale tolerantiegraad, een goede rechtsbescherming van de burger ten opzichte van de overheid en uitgebreide burgerlijke vrijheden. Dat wil niet zeggen dat er niets op deze landen aan te merken is, maar wel dat de oorzakelijke band die Hayek meende te zien in het rijk der fabelen thuishoort.

Intussen zijn ook anderen dan de traditionele liberalen op de gedachte gekomen dat de combinatie democratie-verzorgingsstaat wellicht een spanningsrelatie herbergt.

In 1982 verscheen in een reeks van de Wiardi Beckman Stichting, het wetenschappelijke bureau van de PvdA, Paul Kalma's 'De illusie van de "democratische staat"' Het boekje neemt een centrale plaats in in de discussie over de toekomst van de verzorgingsstaat die thans in de gelederen der sociaal-democraten gevoerd wordt.

Het ontleent in de eerste plaats zijn waarde aan het symbool en uitdrukking zijn van de verwarring waarin de Nederlandse socialisten verkeren en veel minder aan zijn inhoudelijke merites. In de PvdA hebben overspannen verwachtingen geleefd ten aanzien van taak en rol van de overheid. De werkelijkheid bleek tegen te vallen en een flinke kater was het gevolg, aldus Kalma. Er is een desoriëntatie door ontstaan.

Wat waren die verwachtingen? Kalma duidt ze aan met "het idee van de democratische staat", een paradigma, te kenschetsen met het begrip "bestuurbaarheid, d.w.z. het streven naar sturing van de maatschappelijke ontwikkelingen door een centrale instelling, de nationale overheid". Dat idee is tekort geschoten. Vandaar de desoriëntatie van de socialisten, die volgens Kalma vooral betrekking heeft op de democratie, de staat en de sociaal-democratie zelf en die, naar mijn indruk, dus vrijwel volledig moet zijn.

De kern van de democratie, zo meent Kalma, zit niet in de staat, maar in de conflicten die zich in de maatschappij afspelen. Het gaat erom of ieder voor zijn mening uit kan komen en op mag komen voor wat hij ziet als zijn of andermans belang. De daaruit resulterende maatschappelijke conflicten onderscheiden een democratie van een totalitaire samenleving. Maar het gaat niet om conflict zonder meer: "de democratie is bemiddeld conflict" en heeft betrekking op de voorwaarden waaronder sociale conflicten vrijelijk tot ontplooiing kunnen komen en vervolgens op min of meer vreedzame wijze kunnen worden afgewikkeld, aldus de schrijver.

Ik kan hier niet veel anders in zien dan een (om partijpolitieke redenen) verkapte instemming met de liberale kritiek op de verzorgingsstaat. Dat ieder het recht heeft op te komen voor zijn zelfgedefinieerd eigenbelang en mag zeggen wat hij ervan denkt, vind ik plezierige eigenschappen van een samenleving, maar het zijn niet de democratische vereisten, zoals o.a. Macpherson (1962, 1966, 1973, 1977) omstandig en overtuigend heeft aangetoond. Het zijn liberale kwaliteiten, behorende bij een liberale democratie, dat wil zeggen, een species van het genus democratie, niet de democratie. Het zich vrijelijk kunnen ontplooiën van het sociale conflict drukt semantisch hetzelfde uit als 'het vrije spel der maatschappelijke krachten', hetgeen nog niet zo lang geleden een vloek in de socialistische kerk zou zijn geweest.

"De staat" schrijft Kalma "is in een democratische samenleving per definitie zwak (althans waar het zijn sturende, uitvoerende taken betreft) terwijl het idee van de democratische staat het tegendeel suggereert (. .) Dat veroorzaakt niet alleen problemen in het staatsapparaat, maar vormt ook een potentiële bedreiging voor de democratie" (1982, p. 12). Welke liberaal zou deze uitspraak niet tot de zijne willen maken? Maar Kalma is niet de enige PvdA-er die gedesoriënteerd is geraakt. De hele staf van de Wiardi Beckman Stichting schreef in het kaderblad van de partij een artikel onder de titel 'De weg terug naar het politiek initiatief' (Van Baarle e.a., 1982), hetgeen voor de goede lezer een pleidooi voor de weg terug naar het particulier initiatief bleek te bevatten. Dat mocht, niet zoveel later, de Amerikaanse sociaal democraat Michael Walzer (1982) in hetzelfde blad,

maar nu expressis verbis, komen bepleiten. Hij brak een lans voor . . . vrijwilligerswerk en liefdadigheid in plaats van overheidszorg.

Het is bepaald niet hoopgevend wanneer het wetenschappelijk bureau van de grootste progressieve partij van Nederland tot niet veel meer in staat lijkt te zijn dan het overnemen van de aloude ideeën van de politieke tegenstander, al wordt er dan een terminologisch sausje van eigen maaksel over gegoten. Een eigen, sociaal-democratisch geluid over de toekomst van de verzorgingsstaat kan een zinvolle heroverweging ervan alleen maar ten goede komen.

De 'artful dodgers'

De tweede groep dragers van een anti-verzorgingsstaat attitude is hiervoor met de Dickensiaanse term 'artful dodgers' aangeduid. To dodge betekent o.a. ontwijken, ontduiken, omzeilen. En dat is precies wat de dodgers doen. Zij vormen een tamelijk incoherente groep die zich eerder metterdaad dan door het woord tegen de verzorgingsstaat keert, of liever, tegen het dragen van de financiële lasten ervan.

Dacey voorzag al in 1914 verzet tegen wat hij kostbare socialistische experimenten noemde. Hij zag dat vooral komen uit de grote 'middle class', deels uit angst om door de belastingdruk tot de bedelstaf gebracht te worden, deels uit 'wisdom and public spirit'.

Misschien is het niet al te boud te veronderstellen dat puur eigenbelang ook een zekere rol speelt. In elk geval is de realiteit van de verzorgingsstaat er inderdaad ten dele een geworden van beleden en gepractiseerd verzet tegen het betalen van de kosten ervan.

In Californië en enkele andere staten van de VS was de 'public spirit' een tijdlang zodanig dat zelfs van een 'tax revolt' gesproken kon worden. Denemarken zag zich geconfronteerd met het verschijnsel van een anti-belasting partij onder leiding van de heer Glistrup. Publiek verzet tegen de kosten van de verzorgingsstaat schijnt overigens minder een functie van de hoogte van de lastendruk te zijn — die is in Californië relatief laag, in Denemarken relatief hoog — dan van de zichtbaarheid van de heffingen en het specifieke doel waarvoor de bedragen geïnd worden (zie daarover Heidenheimer e.a. 1975 p. 275 e.v.).

In ons land is de weerstand tegen betaling van de kosten van de verzorgingsstaat nooit op die wijze in het politieke vat gegoten, al hadden woordvoerders van de VVD een tijdlang een voorliefde voor de metafoor van de dolgedraaide belastingschroef.

De theorie van Hirschmann (1970) biedt een bruikbaar kader om deze problematiek te beschrijven. Zeer vereenvoudigd komt zijn theorie neer op de stelling dat, indien een organisatie (of een samenleving) zich ontwikkelt in een richting die bepaalde leden niet bevalt, deze leden drie opties hebben: zij kunnen hun stem verheffen en protest aantekenen (voice); zij kunnen uittreden, zich aan de organisatie onttrekken (exit), en zij kunnen zich er bij neerleggen en zich conformeren (loyalty).

In deze termen uitgedrukt, kan men zeggen dat de 'voice' tegen de betaling van de kosten van de verzorgingsstaat een tamelijk marginaal verschijnsel is gebleven, al zou men wellicht een enkele uitzondering moeten maken. Een veel groter probleem is waarschijnlijk de druk beoefende 'exit' en de ontbrekende 'loyalty'. Daarbij is 'exit' in fysieke zin, het zich in het buitenland vestigen van bedrijven en rijke particulieren en het gebruik maken van brievenbusmaatschappijen in de zogenaamde belastingparadijzen maar één, en mogelijk niet eens de belangrijkste, kant van de medaille.

In het eigen land wordt de 'exit' eveneens druk beoefend door gebruik te maken van allerlei constructies, variërend van het legaal gebruik maken van mazen in de wetgeving, via dubieuze handelingen naar regelrecht frauduleuze. Daarbij is de exit doorgaans eenzijdig, namelijk als het op betalen aankomt. Gaat het erom te ontvangen, dan treden velen met graagte weer toe.

De 'loyalty' ten opzichte van de verzorgingsstaat lijkt vooral te bestaan uit het zoveel mogelijk er van te profiteren, bijvoorbeeld door het ontvangen van investeringspremies, uitkeringen en het gebruik maken van kostenloos ter beschikking gestelde voorzieningen, en daar zo weinig mogelijk voor te betalen door de afdracht van premies en belastingen te minimaliseren.

Plattel (1979) heeft er op gewezen dat dit gedrag geheel marktconform is. De fiscale moraliteit, zoals hij dit noemt, is een correlaat van de maatschappelijke moraliteit. De burger van de verzorgingsstaat streeft er naar, als een ideale homo economicus op de markt, zijn private nut te maximaliseren.

Bentham heeft met zijn utilistische moraalfilosofie de theoretische basis aan deze houding verstrekt. Het individu streeft naar een maximaal netto nut op zijn balans van kosten (disutilities) en baten (utilities). Het (geldelijke) voordeel is voor de regelvertreder onmiddellijk zichtbaar, terwijl de benadeelde een abstractie is, waarmee men geen medelijden hoeft te hebben.

De 'dodger' ziet de staat als tegenspeler, niet als een orgaan van gemeenschappelijkheid en het benadelen ervan als minder verwerpelijk dan het benadelen van concrete medeburgers. Dat de 'dodger' de staat, uiteindelijk, als een 'derde' marktpartij ziet, is wonderlijke ironie. De verzorgingsstaat is immers mede bedoeld om de onmenselijke kanten van onbeperkte marktrelaties tussen de leden van de samenleving te verzachten.

De anti-professionalisten

De derde bron van een ideologie contra de verzorgingsstaat zijn zij, die van mening zijn dat de professionalisering van zorgsystemen als een van de kwalijke kanten van de verzorgingsstaat beschouwd moet worden.

Zoals ik reeds in het eerste hoofdstuk beweerd heb, is de positie van de professionals een uiterst belangrijke voor het heroverwegen van de verzorgingsstaat. Vandaar dat in hoofdstuk 4 nader op het probleem van het professionalisme zal worden ingegaan.

Professionalisering vindt plaats in het voetspoor van de modernisering van samenlevingen. De in dat proces optredende arbeidsdeling en specialisatie leidden ertoe dat het aantal ruilrelaties waarin het individu zich ten behoeve van zijn behoeftebevrediging moet begeven toeneemt. Dit voert ook tot een fragmentatie van de verzorging: voor steeds meer aspecten daarvan is een andere instantie, met andere, speciaal daarvoor vrijgemaakte en opgeleide, deskundigen, verantwoordelijk. Deze versnippering van het totale zorgsysteem, de differentiatie van de verzorgende instituties, is een deel van het moderniseringsproces dat in de sociologie bekend staat als 'structurele differentiatie'.

De gevolgen voor het individu zijn menigvuldig. Er treedt een veralgemenisering van de afhankelijkheid op door het verlengen en vermenigvuldigen van de afhankelijkheidsketens (De Swaan, 1982). De zorg wordt anoniemer en zakelijker. De zorgrelaties zijn niet langer, of in veel mindere mate, ingebed in een netwerk van persoonlijk getinte, affectief geladen verhoudingen met een eigen geschiedenis, maar draaien om de zaak, het te verkrijgen goed of de te leveren dienst. De zorgvrager treedt in contact met de verzorger omwille van hetgeen deze heeft, kan, of weet. De verzorger gaat de relatie aan omdat dat zijn vak is, waarmee hij in zijn levensonderhoud voorziet. De zorgrelaties worden zo marktrelaties, omdat er voor de zorg betaald moet worden, hetzij direct in de vorm van een prijs, hetzij indirect in de vorm van belastingen en premies. Ook hier: zonder geld geen Zwitsers.

Het worden echter eenzijdige afhankelijkheidsrelaties. Autonomieverlies voor de verzorgde, die cliënt of patiënt heet, is volgens de anti-professionalisten onvermijdelijk. Niet vanwege het feit dat de ene, anonieme, burger premies en belastingen betaalt waarmee de zorg voor de andere, evenzeer naamloze medeburger gefinancierd wordt, zodat iedereen afhankelijk lijkt te zijn van een anoniem zorgsysteem.

De eenzijdige verafhankelijkking is gelegen in de tussenkomst van de professionele en daarmee deskundige — want op basis van diploma's, opleiding, lidmaatschappen van beroepsorganisaties en andere kwalificaties door de overheid in de verzorgingsstaat erkende — hulpverlener. Hij heeft er voor doorgeleerd en is dus een autoriteit op het gebied van andermans moeilijkheden. Hij herdefinieert de moeilijkheden die mensen voor zichzelf en elkaar maken als problemen, uitdrukbaar in het jargon van de beroepsgroep en claimt daarmee ook de sleutel voor de oplossing van het probleem in zijn bezit te hebben. Die sleutel heeft de cliënt of patiënt door zijn gebrek aan kwalificaties, door zijn niet-deskundig zijn op het gebied van zijn eigen moeilijkheden natuurlijk niet. Autonomieverlies is het gevolg.

Dit autonomieverlies van de gewone burger is een centraal thema in het werk van radicale critici als Ivan Illich en Hans Achterhuis. Zij zien de professionalisering van de zorg in de verzorgingsstaat als een bron van verafhankelijkheid van de gewone burgers, omdat de moeilijkheden die eigen zijn aan het samenleven in toenemende mate begrepen, uitgedrukt en beleefd worden in het jargon van een professionele elite.

Heroverwegen van de verzorgingsstaat langs deze lijnen betekent een vermindering van de professionele zorgsystemen en de vervanging daarvan door voorzieningen die de autonomie van de verzorgde minder geweld aandoen.

3 Heeft de verzorgingsstaat geen ideologie?

De inhoud van de voorgaande paragraaf moge als bewijs dienen dat het de verzorgingsstaat niet aan een anti-ideologie ontbreekt.

Strikt genomen is dat natuurlijk een versimpeling: alleen op gekunstelde wijze kan men het voorgaande tot een coherente anti-ideologie aaneen smeden. Laat ik het daarom samenvatten door te zeggen dat het de verzorgingsstaat in elk geval aan kritiek, gebaseerd op concurrerende waarden, niet ontbreekt.

In deze paragraaf is de stelling dat de verzorgingsstaat geen ideologie zou kennen, aan de orde. Ter Borg noemde deze these een gemeenplaats van de Nederlandse sociologiebeoefening, zag dit uitgedrukt in wat hij een citatencircuit noemde en schreef daar de geschiedenis van (Ter Borg, 1982).

Het begon met het proefschrift van Thoenes (1962), waarin onder andere te lezen staat: "Een merkwaardigheid van de verzorgingsstaat is dan ook dat niemand hem in zijn totaliteit en eigenheid durft te propageren. Voor de socialisten is hij een half-socialisme, voor de liberalen een half-liberalisme. Voor iedereen is hij een onontkoombaar 'half way house', voor niemand een groots en inspirerend ideaal".

Van Heek tapte uit een soortgelijk vaatje toen hij schreef dat de verzorgingsstaat wel rationeel aanvaard, maar niet emotioneel verankerd zou zijn (Van Heek, 1973). Hij deed dat onder verwijzing naar het werk van Thoenes, in het bijzonder naar de hiervoor aangehaalde passage, en verbond daar de conclusie aan dat het de verzorgingsstaat zou ontbreken aan een "stimulerende, het gehele maatschappelijke leven overkoepelend, ideologie". Een kwalijke zaak, zo meende hij.

Dan is het de beurt aan Schuyt (1976) om Van Heek instemmend te citeren. Vervolgens komt Sewandono in het geweer om, onder verwijzing naar Van Heek en Schuyt, te stellen dat er geen theorie achter de verzorgingsstaat te vinden zou zijn (Sewandono, 1977). De rij wordt gesloten door Idenburg (1982) die weer naar Sewandono verwijst.

Ter Borg, die het spoor terug volgde, wees er fijntjes op dat de enige die iets vaststelde Thoenes was, dat Van Heek daar vergaande — en volgens Ter Borg de verkeerde — conclusies uit trok, die door anderen te gemakkelijk werden overgenomen.

Ter Borg, en ook Van Asperen, wier bijdrage aan het debat verderop aan de orde zal komen, lijken mij in zoverre het gelijk aan hun kant te hebben, dat het wat moeilijk voorstelbaar is dat de verzorgingsstaat geen ideologie zou kennen. Hoe een zo uitgebreid stelsel van voorzieningen en arrangementen — nota bene tegen een liberale, d.w.z. contraire, ideologie in — kan ontstaan, groeien en lange jaren in stand blijven zonder een spoor van ideologische ondersteuning, vermag ik niet in te zien.

Bovendien valt, aannemende dat het stelsel niet ideologisch verankerd is, niet goed in te zien waarom het zo moeilijk is er wijzigingen in aan te brengen. Dat zou, zeker in het licht van de huidige toestand, weinig problemen op moeten leveren. De enige soort van verandering die echter probleemloos als vanzelf verloopt, is groei van het stelsel. Dat gaat zelfs zo gemakkelijk, dat het stoppen van de groei — om over neerwaartse veranderingen maar te zwijgen — een bijna onoverkomelijk politiek en maatschappelijk probleem blijkt te zijn.

Geen van de hiervoor genoemde auteurs heeft zich de moeite getroost het begrip ideologie een wat specifiekere betekenis te geven dan ik hiervoor noodgedwongen gedaan heb, te weten: (een stelsel van) normen, waarden en (politieke) ideeën.

Geen mens zal willen ontkennen dat achter ieder arrangement uit het corpus van de ver-

zorgingsstaat wel een politieke idee, een te bevorderen waarde, schuil gaat, of het nu inkomensgarantie, opleiding en vorming of gezondheidszorg betreft. En aan normen is al evenmin gebrek. Niet voor niets spreken juristen over de verzorgingsstaat als over een 'normenvloed'. Ieder stukje regelgeving staat er vol mee. Wel normen en waarden en politieke ideeën, maar geen ideologie? Ik vind dat moeilijk om aan te nemen.

Bron van alle verwarring lijkt mij de correcte vaststelling van Thoenes te zijn, dat niemand het geheel te vuur en te zwaard zou willen verdedigen. Maar wat voor het geheel geldt, hoeft nog niet op te gaan voor de samenstellende delen. Voorstanders van de totaliteit mogen dan wat moeilijk te vinden zijn, een blauwdruk van een volledig opgetuigde verzorgingsstaat moge nooit in het programma van enige politieke groepering gefigureerd hebben, zodat men kan menen dat het totaal niet ideologisch, politiek of maatschappelijk verankerd is, maar met ieder van de delen die samen het geheel vormen is dat wel het geval. En als men de verzorgingsstaat voorwerp van heroverweging wil maken, dan zal men moeten bedenken dat men aan het geheel niets kan veranderen zonder ook de delen ervan te beroeren.

Voor ieder onderdeel van de verzorgingsstaat is er een sociaal-politieke en ideologische verankering te vinden in, voor verschillende arrangementen verschillende, (belangen) groepen, die niet zelden bereid zijn de barricaden op te gaan wanneer hun belang in het geding is. Zij vormen een pluriform geheel, waarin zij elkaar doorsnijden en overlappen. Doorgaans laten zij elkaar relatief ongemoeid, en deponeren zij hun onderling moeilijk verenigbare eisen bij de overheid. In het overheidsapparaat worden deze, niet zelden intern tegenstrijdige, inputs via politieke compromissen omgezet in outputs, bestaande uit beleid, regelgeving, planning, subsidies, heffingen en dergelijke.

Dat heeft mogelijk aanleiding gegeven te veronderstellen dat de verzorgingsstaat in essentie zo'n compromis is, dan wel dat de verzorgingsstaat op zo'n waardecompromis zou steunen.

In de nu volgende paragraaf komt deze visie aan de orde.

4 De verzorgingsstaat als compromis

De eerste om deze mening te ventileren was, bij mijn weten, de socioloog en jurist Schuyt. In hetzelfde artikel waarin hij Van Heeks visie aangaande de ontbrekende overkoepelende ideologie instemmend citeerde, schreef hij "De verzorgingsstaat berust niet op een gezamenlijke ideologie maar op een gespleten ideologie", en: "De verzorgingsstaat is een politiek compromis tussen een socialistisch en een liberaal waardenstelsel" (Schuyt, 1976).

Deze compromis-opvattingen treft men expliciet aan in het werk van de Noorse rechtssocioloog Vilhelm Aubert. Deze maakte een boeiend analyse van de Noorse Wet op het Huishoudelijk Personeel van 1948. De manifeste functie van deze wet was verbetering te brengen in de arbeidsomstandigheden van dienstboden. De regeling was echter zo gemaakt, dat ze vrijwel geheel zonder effect moest blijven, omdat in controle op de naleving niet voorzien was. Aubert wijst er op dat de wetgever zich dat bewust moet zijn geweest; de ineffectiviteit van de wet werd er als het ware door de wetgever in aangebracht. Hij verklaart dit door te wijzen op een van de latente functies van wetgeving: het uitdrukking geven aan een in de wetgevende vergadering gesloten compromis, in dit geval tussen de socialisten die vóór en de conservatieven die tegen waren. Beiden moesten het resultaat aan hun achterban kunnen 'verkopen'. Dat kon door wel normen te stellen, maar de naleving ervan niet te controleren (Aubert, 1950 en 1966). Wie het parlementaire spel in Nederland een beetje volgt, zal zich realiseren dat dit soort zaken ook hier dagelijks aan de orde zijn.

De uitwerking van dit soort compromissen op de burger zien De Lange en Lehning als een van de feiten van de verzorgingsstaat: maar al te vaak krijgt de burger niet wat hem volgens de regels toe komt. Zo menen zij: "Dit hangt samen met een van de kenmerken van de verzorgingsstaat, namelijk dat deze is gebaseerd op een politiek compromis tussen de liberale vrijheidsgedachte en het socialistische gelijkheidsideaal. Zijn de maatregelen naar hun formulering socialistisch, hun uitvoeringswijze is liberaal in die zin dat voor de verwezenlijking van de rechten eigen initiatief nodig is" (Lehning en De Lange, 1976 p. 102).

Ringeling (1979) heeft op een aanverwant verschijnsel gewezen: als het gaat om het vervullen van plichten ten opzichte van de overheid, zoals belasting betalen, neemt de overheid het initiatief. Heeft de burger daarentegen recht op enigerlei dienstverlening van de overheid, dan is het aan hem er voor te zorgen dat hij zijn recht ook krijgt; dan gedraagt het openbaar bestuur zich lijdelijk. Van de burger wordt 'civic competence' gevraagd als het om zijn rechten, niet als het om zijn plichten gaat.

Deze stand van zaken wordt inderdaad goed onder woorden gebracht door te spreken van een liberaal-socialistisch compromis. De rechten zijn socialistisch, de verwezenlijking is op liberale leest geschoeid. Merk echter op dat het hier niet om een waardencompromis gaat in de zin dat men zich verenigt op tussenliggende waarden, maar dat er sprake is van een vereniging van moeilijk compatibele waarden in één arrangement, dat daardoor ambivalent geworden is. De beperkte effectiviteit van de verzorgingsstaat, is de conclusie die men hieruit zou kunnen trekken, zou mogelijkerwijs kunnen samenhangen met de aard van de gesloten compromissen.

Volgens Ter Borg (1982) is de verzorgingsstaat een ideologisch compromis, en compromissen sluit men op basis van gedeeltelijke overeenstemming. Er is dus als het ware een grootste gemene deler van de socialistische en liberale waardenstelsels en dat is de ideologie van de verzorgingsstaat.

Een nadere bespreking van Ter Borgs opvattingen komen in paragraaf 5 aan de orde. Hier wil ik er slechts op wijzen dat het werk van Aubert, Lehning en De Lange en Ringeling laat zien dat deze conclusie niet de enig mogelijke is. Onderzoek zal overigens aan moeten tonen in hoeverre hun opvattingen geldig zijn voor alle arrangementen van de verzorgingsstaat. De overheid is niet altijd, en niet altijd in dezelfde mate, lijdelijk als het om de rechten van de burgers gaat: van sommige rechten maakt men verplicht gebruik. Men denke aan de leerplicht en vele sociale verzekeringen in Nederland.

De laatste compromis-opvatting die hier aan de orde zal komen, namelijk de gedachte dat de verzorgingsstaat een compromis is, gesloten tussen liberalen, christen-democraten en sociaal-democraten, is nogal eens aan te treffen in sociaal-economisch getinte beschouwingen in de betere periodieken (zie bv. Van Zweeden, 1982).

De opvatting lijkt plausibel als men naar het Nederlandse politieke spectrum kijkt. Meent men echter dat de aanduiding verzorgingsstaat een begrip is en niet een andere naam voor Nederland, dan verandert het beeld. Zweden werd een verzorgingsstaat onder de regeringsverantwoordelijkheid van de sociaal-democraten. Engeland kent geen coalitiekabinetten, zodat compromissen tussen partijen er geen rol spelen, de christendemocraten ontbreken er en de liberalen zijn er, net als in de Bondsrepubliek, traditioneel zwak. Het is zeer de vraag of men zich niet te zeer blind staart op de compromissen die in de politieke arena gesloten worden. Natuurlijk zijn de aldaar vertegenwoordigde opvattingen in zekere zin een afspiegeling van de maatschappelijke. Maar de compromissen die men in de politiek met veel moeite en nog meer retoriek uitwerkt, hebben doorgaans geen direct pendant in het gebruik van de voorzieningen die de verzorgingsstaat heeft voortgebracht.

Gedraagt het electoraat van de aanvankelijke politieke tegenstanders zich volgens de door zijn woordvoerders beleden principes en laat men het gebruik maken van de voorziening over aan het electoraat van de voorstanders? Dat gebeurt natuurlijk niet. Er is weinig reden om aan te nemen dat het gebruik van voorzieningen gekoppeld is aan een politieke voorkeur.

De liberale arbeiders en directies van bedrijven die met overheidssteun op de been worden gehouden, nemen niet en masse ontslag. WIR-premies worden door liberale ondernemers niet geweigerd. Wie kan toucheert AOW en Kinderbijslag.

Het gebruik van door de overheid gefinancierde voorzieningen voor opleiding en vorming, ook de niet verplichte, blijkt al evenmin van de politieke voorkeur van de gebruiker afhankelijk. Er zijn wel indicaties dat de intensiteit van het gebruik van voorzieningen een relatie vertoont met de genoten opleiding en de sociaal-economische positie (zie SCP 1977). Maar hier is het verband het omgekeerde van wat men zou vermoeden op basis van de compromis-theorie. De groep waaruit men de potentiële tegenstanders denkt te recruterende, blijkt het meeste profijt van de voorzieningen te hebben. En de laagstbetaal-

den, waarvan men zou verwachten dat zij meer dan gemiddeld vóór zijn, profiteren het minst.

Stemgedrag en verbaal geweld in de media en de politieke arena zeggen niet alles. Of zou men werkelijk moeten aannemen dat men zich uit volle overtuiging keert tegen voorzieningen waar men zelf gebruik van maakt? Mij komt dat tamelijk ongeloofwaardig voor. Ik weiger te geloven dat de verzorgingsstaat grotendeels uit cynici bestaat, uit zelfkwellers, die tegen de voorzieningen zijn waar ze zelf voordeel van hebben. Dat sluit een gedifferentieerd gebruik van voorzieningen niet uit en al evenmin dat men tegen voorzieningen is waar een ander wel iets, maar men zelf niets aan heeft. Maar om dat in te zien heeft men waarlijk geen compromistheorieën nodig.

5 Twee positieve formuleringen

In de voorgaande delen van dit hoofdstuk zijn achtereenvolgens drie anti-ideologieën, de idee van een ontbrekende ideologie en de compromis gedachte aan de orde geweest. In deze paragraaf worden, ter afsluiting van het literatuuroverzicht, twee recentere, positiever geformuleerde visies op de ideologie van de verzorgingsstaat besproken. Het zijn de visies van Van Asperen en Ter Borg.

Van Asperen: het utilisme

Van Asperen heeft in haar oratie (1981) gesteld dat, in tegenstelling tot hetgeen tot dan over het algemeen aangenomen werd, er wel degelijk een ideologie van de verzorgingsstaat te vinden zou zijn en dat die zou bestaan uit het utilisme. Ter illustratie en ondersteuning van haar mening worden de lezer citaten uit het werk van een van de grondleggers van het utilisme, namelijk Jeremy Bentham, verstrekt. De problematische kanten aan deze visie alsmede de wijze waarop zij verwoord is, zijn echter menigvuldig.

Wat vóór de visie van Van Asperen spreekt is de associatie van 'welfare state' (verzorgingsstaat) met 'welfare economics' (welvaartstheorie).

Deze belangrijke tak van de economische wetenschap leunt zwaar op nutsfuncties, die ook bij Bentham een centrale rol spelen. De gedachte van Bentham was dat het individu die gedragingen zou kiezen (en ook zou behoren te kiezen) die het netto nut op zijn balans van kosten ('utilities') en baten ('disutilities') maximaliseren. Een inhoudelijke bepaling van nut blijft buiten de theorie; het gaat Bentham om het bevorderen van 'pleasure', d.w.z. hêdonê of lust, en het vermijden van 'pain', die beide individueel bepaald zijn. Vandaar zijn beroemde dictum: "Quantities of pleasure being equal, pushpin (pulpliteratuur) is as good as poetry".

In de welvaartstheorie werkt men met individuele nutsfuncties die, via aggregatieregels, getransformeerd worden tot collectieve nutsfuncties. Zijn de aldus berekende collectieve (maatschappelijke) baten van een arrangement groter dan de dito lasten, dan is het welvaartstheoretisch te rechtvaardigen. Op de grote theoretische problemen, met name het probleem van de interpersonele nutsvergelijking, die hierbij een rol spelen, kan op deze plaats niet worden ingegaan. Waar het om gaat is dat achter ieder arrangement van de verzorgingsstaat met meer of minder moeite zo'n collectieve nutsfunctie te construeren valt. Dat zou pleiten voor Van Asperens opvatting dat het utilisme de ideologie van de verzorgingsstaat is.

Grote moeilijkheden komen echter voort uit de wel zeer uit de losse pols gedane conceptualisering.

De centrale begrippen verzorgingsstaat en ideologie worden niet expliciet gedefinieerd. Overall waar verzorgingsstaat te lezen valt, lijkt de auteur Nederland te bedoelen, zonder aan te geven welke instituties en arrangementen van de Nederlandse samenleving specifiek zijn voor het verzorgingsstaatkarakter ervan en zonder te laten zien hoe het utilisme deze ondersteunt en in strijd is met andersoortige voorzieningen.

Ernstiger is het vast te moeten stellen dat de grondleggers van het utilisme, Bentham en Mill, liberalen pur sang waren. Zij zagen geen strijdigheid tussen hun utilisme en hun liberale opvattingen over de rol van de overheid, integendeel. De individuele nutsbalans en het individu dat zelf uitmaakt wat nuttig voor hem is, passen uitstekend bij de idee dat de

overheid zo 'klein' mogelijk moet zijn, maar veel minder bij de rol die de overheid in de verzorgingsstaat speelt. C.B. Macpherson (1977 p. 25 e.v.) heeft nadrukkelijk betoogd dat het liberalisme een Benthamiaanse utilitaire basis heeft. De kern van de vrije markt is het zijn eigenbelang en nut maximaliserende individu.

Tot slot wil ik teruggrijpen op een eerder gedeelte van het betoog, namelijk de paragraaf over de 'artful dodgers'. Hun gedrag, zo weinig mogelijk betalen en zo veel mogelijk profiteren, is volledig in overeenstemming met de canons van het utilisme. Zo veel mogelijk profiteren en zo weinig mogelijk betalen geeft een hoog netto nut op de eigen nutsbalans, maar gaat volledig voorbij aan de positie van de zwakken in de samenleving. Dit gedrag is natuurlijk geen ondersteuning van de verzorgingsstaat, maar de uiteindelijke ondergraving ervan. Zo het Benthamiaanse utilisme iets met de verzorgingsstaat van doen heeft, lijkt het mij eerder de ideologie van de 'afbraak' van de verzorgingsstaat dan van de verzorgingsstaat zelf.

Ter Borg: de Franse Revolutie

Ter Borgs visie (1982) is bij de bespreking van de compromis-gedachte al gedeeltelijk aan de orde geweest. Hij redeneerde, kort weergegeven, als volgt. De verzorgingsstaat is een omvattend compromis, gesloten tussen liberalen en socialisten. Is men het over iets niet geheel eens, dan sluit men een compromis op basis van die punten waarover men het wel eens is.

Die gedeeltelijke overeenstemming is dus de ideologie van de verzorgingsstaat. Daarbij gaat het volgens Ter Borg om de slogan van de Franse Revolutie, namelijk Vrijheid, Gelijkheid en Broederschap, aangevuld met het individualisme, het maakbaarheidspostulaat en het arbeidsethos.

Liberalen en socialisten zouden deze waarden gemeen hebben (met name de eerste drie) en zouden slechts van mening verschillen over de interpretatie, de rangorde en de verwerkelijking ervan.

Dat deze visie heel wat interessanter is dan menige voorgaande, wil ik niet bestrijden, maar op een enkele moeilijkheid moet niettemin gewezen worden.

Als Ter Borg meent dat het 'slechts' om interpretatieverschillen gaat, maakt hij er zich te gemakkelijk vanaf. Waarden en ideologieën bestaan uitsluitend in de hoofden van mensen. Dat wil zeggen dat geheel verschillende interpretaties van nominaal dezelfde waarde de facto verschillende waarden zijn: de interpretatie is de waarde. Uit namen en labels alleen kan men niets afleiden.

Ten aanzien van het arbeidsethos, de solidariteit of broederschap, het individualisme en het maakbaarheidspostulaat verstrekt Ter Borg ons overigens geen liberale respectievelijk socialistische interpretatie. Zijn de opvattingen daarover gelijk? Dat zou inhoudelijke compromissen ten aanzien van deze waarden overbodig maken. Waar ons wel twee interpretaties verstrekt worden, bijvoorbeeld van de gelijkheid, die voor de liberalen gelijke kansen en voor de socialisten gelijke omstandigheden zou inhouden, verzuimt Ter Borg aan te geven hoe het compromis daartussen er concreet uitziet.

Ten aanzien van de vrijheid zouden socialisten en liberalen niet alleen een verschillende interpretatie hanteren — naar ik vermoed doelt de auteur hier op het negatieve en het positieve vrijheidsbegrip, waarover later meer — maar vooral divergeren ten aanzien van de prioritering. "Wiens vrijheid weegt zwaarder? Die van de ondernemer of die van de werknemer binnen een bedrijf?" (Ter Borg, 1982 p. 360). Ook hier blijft de eigen aard van het in de verzorgingsstaat gevonden compromis voor ons verborgen. Bovendien gaat het hier niet om een prioritering van waarden. Als men zich afvraagt 'Wiens vrijheid weegt zwaarder?', dan heeft men het over een rangordening van sociale groepen.

Voor wat betreft de broederschap ofwel de solidariteit zou het vooral om een verschil van mening gaan over het antwoord op de vraag hoe zij het beste verwerkelijkt zou kunnen worden, niet om de begripsinhoud. Als dat zo was, dan zou de hele solidariteitsdiscussie vooral een technisch karakter moeten hebben. Ik heb niet de indruk dat dat het geval is. De term is bovendien zo vaag, dat de hele discussie erover even goed in termen van de — eveneens rijkelijk vage — begrippen vrijheid en gelijkheid gevoerd zou kunnen worden.

Ter Borg blijft dus grotendeels nalatig als het er om gaat aan te geven hoe het compromis dat socialisten en liberalen volgens hem gesloten hebben, er nu uit ziet. Wat zijn de interpretaties van de genoemde waarden, wat de prioriteitsstelling, wat de wijze van verwerking waarover men het eens is?

Het is bovendien jammer dat Ter Borg vrijwel uitsluitend aandacht heeft gehad voor compromissen op basis van dezelfde interpretaties van nominaal dezelfde waarden. Maar hoe zit het met nominaal verschillende waarden als vrijheid en gelijkheid? Hun moeizame vereniging is naar mijn mening een van de centrale problemen van de verzorgingsstaat.

Niettemin heeft Ter Borg een aantal belangrijke suggesties gedaan over het belang van de individualiteit, de vrijheid, de gelijkheid en het maakbaarheidspostulaat.

Het arbeidsethos is echter, naar mijn mening, een slag in de lucht. In het hoofdstuk over professionalisering zal daarover nog het een en ander te zeggen zijn. Hier wil ik er slechts op wijzen dat de oude stelregel 'wie niet werkt zal ook niet eten', die als de formulering van de sanctie op het zondigen tegen het arbeidsethos te beschouwen is, in de verzorgingsstaat, waar allen nog eten en nog maar zeer weinigen een baan hebben, niet meer van toepassing lijkt te zijn.

6 Van de ideologie van de verzorgingsstaat naar het normatieve fundament ervan

De vorige paragraaf vormt de afsluiting van het literatuuroverzicht. Geen van de hiervoor gepresenteerde visies is naar mijn mening geheel adequaat.

Alvorens, in het tweede gedeelte van deze paragraaf, over te gaan tot het weergeven van mijn eigen opvattingen dienaangaande, geef ik hieronder enkele belangrijke conclusies, die uit het voorgaande te trekken zijn, puntsgewijs weer.

Enige gevolgtrekkingen uit het ideologiedebat

— De in paragraaf 2 gepresenteerde kritiek op de verzorgingsstaat, die voortkomt uit het aanhangen van concurrerende waarden, is al zo oud als de verzorgingsstaat zelf. Wat dat betreft is er niet veel nieuws onder de zon (zie voor een illustratie de 'Introduction' van Dicey, 1914).

Het bestaan van anti-ideologieën heeft de opkomst van de verzorgingsstaat echter niet kunnen verhinderen. De verzorgingsstaat zelf is er evenwel niet in geslaagd de maatschappelijke bodem onder de kritiek uit te trekken.

Ideeën, normatieve opvattingen, zijn van groot belang voor het aanbrengen van maatschappelijke veranderingen, maar ideeën alleen zijn niet voldoende. Minstens zo belangrijk is de vraag of de aanhangers van die ideeën voldoende macht hebben of steun kunnen mobiliseren om ze door te kunnen voeren. In dat opzicht lijken de critici van de verzorgingsstaat op dit moment de (economische) wind mee te hebben.

— De stelling dat de verzorgingsstaat geen ideologie zou kennen is niet houdbaar. Ik kan niet inzien hoe het stelsel kon ontstaan, omstuimig groeien en krachtig weerstand bieden tegen (neerwaartse) verandering zonder dat het in de ideeënwereld van zijn burgers verankerd is.

Het is wel juist dat een totaalconceptie, een blauwdruk van een volledig opgetuigde verzorgingsstaat, in geen enkel politiek programma aan te treffen is of ooit geweest is. In die zin is de verzorgingsstaat niet ideologisch verankerd. Ieder onderdeel van het totaal is dat echter wel. Dat is verankerd in belangengroepen, in de verwachtingen van burgers en in de bureaucratische en professionele routine.

— De compromisgedachte, in de zin dat in vele arrangementen incompatibele waarden bijeengevoegd zijn (socialistische rechten, liberale uitvoering) kan wellicht een deel van de ineffectiviteit van de verzorgingsstaat verklaren. Wil men langs de lijnen van effectiviteit en efficiëntie gaan heroverwegen, dan zal men er niet aan kunnen ontkomen de daaraan ten grondslag liggende compromissen in de beschouwing mee te betrekken.

De in de besluitvormingslichamen gesloten compromissen zijn echter niet de enige die van belang zijn, omdat zij geen pendant hebben in het gebruik van de voorzieningen. Het stemedrag van de voormannen heeft geen correlaat in het gebruik van voorzieningen

door het electoraat. Ook in de hoofden van de burgers, als consumenten van verzorgingsstaatvoorzieningen, worden blijkbaar compromissen gesloten. Ook deze zijn voor de normatieve fundering van de verzorgingsstaat van groot belang.

— Ter Borg en Van Asperen hebben in zoverre het gelijk aan hun zijde, dat er wel degelijk een ideologie van de verzorgingsstaat te vinden is. Dat wil zeggen: de verzorgingsstaat steunt inderdaad op normen en waarden. Of deze normen en waarden ideologisch zijn, in de zin dat zij gepresenteerd worden als zijnde in het algemeen of ieders belang, terwijl ze in werkelijkheid slechts het belang van een bepaalde groep of klasse dienen, staat nog te bezien.

Onze samenleving een verzorgingsstaat noemen is een *pars pro toto* gebruiken: niet alle kenmerken ervan zijn verzorgingsstaat-kenmerken. Het bloot te leggen normatieve fundament moet dus een duidelijke relatie hebben met die eigenschappen van een samenleving die haar tot een verzorgingsstaat maken. Deze relatie hebben beiden onvoldoende in het oog gehouden.

Bovendien hebben zij verzuimd aan te geven welke sociale groepen bij uitstek de dragers van dat normatieve fundament zijn. Geeft men daar geen specificatie van, dan moet de lezer aannemen dat alle burgers zich daarvoor in gelijke mate kwalificeren. Als dat zo zou zijn, dan is het wat moeilijk in te zien hoe de verzorgingsstaat onderwerp van verhitte normatieve debatten kan zijn. Gelijkgestemden gaan geen normatieve debatten aan, maar hooguit technische discussies over hoe de gemeenschappelijke ideeën gerealiseerd moeten worden, of zij voeren een strijd om de macht.

Het in acht nemen van deze, mijns inziens alleszins plausibele overwegingen, voert tot een wat andere kijk op het normatieve fundament van de verzorgingsstaat dan de visies die ik hiervoor weergegeven heb.

Het normatieve fundament van de verzorgingsstaat

Om er achter te komen welke waarden in de voorzieningen en arrangementen van de verzorgingsstaat belichaamd zijn, moet men niet alleen, zoals wel te doen gebruikelijk is, politieke ideeënstelsels tot uitgangspunt nemen om te zien welke uitspraken over de verzorgingsstaat daar uit te destilleren zijn. Natuurlijk hebben deze stelsels wel een zekere relatie met de verzorgingsstaat, maar die relatie is geen eenduidige. Allerlei verstoringen spelen daar in mee. Tenslotte zijn die stelsels niet bedoeld om wetenschappelijke, valide uitspraken over de werkelijkheid van de verzorgingsstaat te produceren, maar om te functioneren in het gezelschapspel dat politiek heet.

Als vertrekpunt neem ik de arrangementen en voorzieningen van de verzorgingsstaat en stel de vraag wat de ratio ervan is. Welke waarden zou men moeten aanhangen om dit stelsel (of delen ervan) te kunnen rechtvaardigen en verdedigen? Het antwoord hierop bestaat uit een viertal waarde-oordelen, te weten:

- a. het oordeel dat de positie van het individu (en niet van een stand, klasse of ras) centraal moet staan;
 - b. het oordeel dat de positie van het individu zodanig moet zijn dat ieder individu gelijke kansen heeft;
 - c. het oordeel dat, zo dat niet het geval is, daar in principe iets aan gedaan kan en moet worden (maakbaarheidspostulaat);
 - d. het oordeel dat de aan te brengen verbeteringen (minstens ten dele) door de overheid gestuurd aangebracht kunnen en moeten worden.
- Hoewel het te ver zou gaan van een logisch patroon te spreken, kan men via de hierboven gehanteerde volgorde een zekere samenhang in de vier waarde-oordelen ontdekken. Men zou kunnen zeggen dat ieder volgend punt is toe te voegen aan de voorgaande punten. Aan ieder ervan besteed ik hieronder apart enige aandacht.

a. Individualisme

De stelling dat individualisme iets met het normatieve fundament van de verzorgingsstaat van doen heeft, kan verbazen, althans op het eerste gezicht. Zeker, de verzorgingsstaat wordt gekenmerkt door zijn grote collectieve sector, maar die omvat voor het grootste deel quasi-collectieve dus individuele goederen en diensten. Het is waar, de critici van de

verzorgingsstaat noemen hem collectivistisch, maar de burgers ervan hebben individueel recht op bepaalde voorzieningen. Waar relaties met anderen van invloed zijn op de rechten, bestaat er sterke maatschappelijke druk om dat terug te dringen. Men denke aan de voornemens om studenten een beurs te verstrekken onafhankelijk van het inkomen van de ouders en aan het streven van de vrouwenbeweging om de sociale zekerheid (verder) te individualiseren.

Maar was het individualisme dan niet een van de pijlers van de nachtwakerstaat? Ook dit is juist. Het negentiende eeuwse individualisme zag zich gewaarborgd door het afschaffen van de standenstaat en het minimaliseren van de overheidsbemoeienis met het leven van de enkeling. Zo zouden niet iemands geboorte, zijn familie of afstamming, maar zijn persoonlijke kwaliteiten en de onder eigen verantwoordelijkheid gemaakte maatschappelijke keuzen bepalend zijn voor wie en wat iemand is.

De wenselijkheid van dat laatste is onder het regime van de verzorgingsstaat onverkort gehandhaafd. Het verzorgingsstaatsproza staat bol van de zelfbepaling, zelfstandigheid, emancipatie, beslissen over het eigen leven, onafhankelijkheid, inspraak en medezeggenschap. Het individu is nog steeds heilig, heiliger dan ooit. Maar zijn situatie is dat niet. Want in de verzorgingsstaat is het met name de positie van het individu, zijn het zijn omstandigheden die het voorwerp van overheidszorg en -bemoeienis zijn.

Achter het individualisme van de verzorgingsstaat verbergt zich het moeizame samengaan van de vrijheid en de gelijkheid. Omdat het hier gaat om een probleem dat naar mijn mening het hart van de problematiek van de verzorgingsstaat raakt, ga ik er hierna wat dieper op in.

b. Vrijheid en gelijkheid

Er zijn analytisch een tweetal vrijheidsbegrippen te onderscheiden: het negatieve en het positieve vrijheidsbegrip. Liberalen neigen meer naar het negatieve, socialisten meer naar het positieve.

Bij het negatieve vrijheidsbegrip wordt de nadruk gelegd op de afwezigheid van (door de overheid opgeworpen) belemmeringen bij het maken van een keuze uit de verzameling gedragsopties die een individu ter beschikking staat. Het komt er op aan deze belemmeringen te minimaliseren. Hoe minder ge- en verboden, hoe meer (negatieve) vrijheid.

Het bijbehorende gelijkheidsbegrip is de formele gelijkheid, de gelijkheid voor de wet.

Als de formele structuur van een wet 'als X, dan Y' is, waarin onder X de condities staan waaraan een individu moet voldoen, wil hij gehouden zijn tot het onder Y voorgeschreven gedrag, dan moet, wil er gelijkheid voor de wet bestaan, X zodanige condities bevatten dat deze op iedere burger van toepassing kunnen zijn. Is dat niet het geval, dan wordt niet iedereen vrijheid op gelijke wijze ingeperkt.

Hiermee is het liberale ideaalbeeld van de vrijheid en de gelijkheid geschetst: de overheid perkt het aantal gedragsopties dat het individu heeft, zo weinig mogelijk en voor ieder op gelijke wijze in. Is deze toestand (vrijwel) gerealiseerd, dan kan men menen dat de verschillen in de situaties waarin individuen verkeren het gevolg zijn van de in gelijke vrijheid gemaakte keuzen, de betoonde inzet, ijver etcetera. Dit is natuurlijk voor het grootste deel een fictie.

De verdedigers van het positieve vrijheidsbegrip wijzen er op dat het niet alleen gaat om de vrijheid 'tot', maar evenzeer om de vrijheid 'om'. Al mag iedereen kiezen uit een (zeer grote) verzameling gedragsopties, dat wil nog niet zeggen dat iedereen keuzeruimte evengroot is. Wat heb je aan gedragsopties die je wel mag, maar niet kunt kiezen? Het argument draait om het inzicht dat het niet alleen de overheidsvoorschriften zijn die iemands verzameling gedragsopties inperken, maar ook factoren als de beschikbare economische hulpbronnen, iemands kennis en zijn mores: traditie, religie, ethiek en dergelijke (Baakman, 1981). De maatschappelijke positie van het ene individu is niet die van het andere, zodat niet iedereen gelijkelijk van de vrijheid gebruik kan maken.

Hier komt de verzorgingsstaat in het spel. Die is er namelijk mede op gericht de positie van hen die weinig alternatieven hebben te wijzigen, hun keuzeruimte te vergroten. Dat heeft geleid tot het scheppen van juridisch en sociaal verankerde rechten, de sociale

grondrechten van het individu (Schuyt, 1976). Omdat er schaarste in het spel is, zal de vrijheid van de een wat ingeperkt moeten worden om die van de ander niet inhoudsloos te doen zijn.

De problemen die dat oproept zijn legio. Wanneer is een verschil in omstandigheden toe te schrijven aan bewust gemaakte keuzen, en dus voor eigen verantwoording, en wanneer een gevolg van overmacht? Individuen ontwikkelen de doeleinden die zij zichzelf stellen niet autonoom, maar deze worden geleerd, zodat ze mede geconditioneerd zijn door de situatie van het individu. Daar komt bij dat veel verzorgingsstaatsmaatregelen niet overmatig effectief zijn, zodat tegen een bepaald verlies aan negatieve vrijheid voor de een een geringere winst aan positieve vrijheid voor de ander kan staan. Bovendien komt er zo steeds minder gelijkheid voor de wet: als maatregelen zijn toegesneden op de situatie van sommige burgers die in een achterstandssituatie verkeren, gelden ze natuurlijk niet voor de meer fortuinlijken, die het gevoel kunnen krijgen dat zij onevenredig zwaar in de tang genomen worden.

De 'trade off' tussen vrijheid en gelijkheid in de verzorgingsstaat is mede daarom zo'n ongemakkelijke, omdat vele burgers de kwestie op individueel en niet op maatschappelijk niveau beschouwen. Zij merken heel wel waar de lasten drukken, maar zien vaak onvoldoende waar de baten terecht komen, zodat die niet in de beschouwing van de eigen situatie voorkomen.

Het is op dit vlak dat de compromistheorieën hun zin hebben. Niemand ziet zich graag de wet en détail door de overheid voorgeschreven en voelt zich dus al gauw in zijn vrijheid aangetast. Maar als diezelfde overheid faciliteiten schept waarmee nieuwe mogelijkheden binnen bereik komen, is de verleiding groot meer naar het positieve vrijheidsbegrip te neigen. Men kan dan naar een op de eigen situatie toegesneden compromis zoeken tussen de beide vrijheidsbegrippen en die overheidsbemoeienis, waarvan men last meent te hebben, met een liberaal oog bezien, maar de voorzieningen waarvan men profiteert onder een meer socialistische optiek beschouwen (of ze zo vanzelfsprekend vinden dat ze in de afweging niet eens voorkomen) en de potentiële daarin opgesloten tegenspraak toedekken met het individuele recht op zelfstandigheid, ontplooiing en zelfbepaling.

c. Gelijke kansen voor iedereen

De problemen die in de praktijk van de verzorgingsstaat onder de noemer gelijkheid van kansen aan de orde komen, zijn analytisch niet sterk verschillend van die welke samenhangen met de problemen uit de vorige subparagraaf. Men dient echter te bedenken dat het politieke en maatschappelijke debat slechts zelden langs logische en systeemanalytische lijnen gevoerd wordt.

In deze alinea's wil ik, onder vermindering van dubbelures, de aandacht vestigen op enkele complementaire aspecten van de problematiek.

Hoezeer het oordeel dat er gelijke kansen moeten bestaan, ons in het bloed zit, realiseren we ons pas goed bij het aanhoren van een pleidooi ten gunste van ongelijke kansen. Dan ligt de term fascisme (of, naar gelang het onderwerp, racisme of sexismen) velen van ons vóór in de mond bestorven.

Het gaat hier om een uitvloei van de rechtsstaatsgedachte. Deze bedoelde onder andere de willekeur en onvoorspelbaarheid van het overheidshandelen uit te bannen en deed dat door een centrale plaats toe te kennen aan het begrip regelmatigheid. De regels waaraan de leden van de samenleving en de overheid zich moesten houden werden rechtsregels, door een voorgeschreven procedure, d.w.z. regelmatig, tot stand gebracht. Ook hun gelding moest een regelmatige zijn: 'treat like cases alike'. Hierin opgesloten zit de idee van de principiële gelijkwaardigheid van alle mensen, historisch gezien een reactie op de ongelijkwaardigheid in de standenstaat.

De regelmatige toepassing, zonder aanzien des persoons, van het recht is een hoeksteen van de rechtsstaatsgedachte en heeft ook in het negatieve uitdrukking gevonden, namelijk in het discriminatieverbod. Daarbij gaat het om het expliciete verbod gelijke gevallen ongelijk te behandelen, waarbij het praktische probleem steeds weer is uit te maken welke gevallen gelijk zijn en welke niet, d.w.z. welke analogieën toelaatbaar zijn en welke niet (Koopmans, 1982 p. 147).

Voor de meeste verzorgingsstaten (Duitsland is een uitzondering) geldt dat zij ook in hun pre-verzorgingsstaatsfase rechtsstaten waren, waarin de principiële gelijkwaardigheid van de burgers en hun gelijkheid voor de wet geaccepteerd waren.

Het was echter onmiskenbaar dat, ondanks de gepostuleerde gelijkwaardigheid, bij vergelijkbare inzet en talenten niet iedereen een gelijkwaardig resultaat boekte. De daarin opgesloten tegenstrijdigheid had men op kunnen heffen door de gelijkwaardigheidspostulaat op te geven. Dat raakte echter steeds vaster in de voorstellingswereld van de burger verankerd, zodat een andere conclusie getrokken kon worden: de gelijkwaardig geboren mensen hadden in het maatschappelijk proces ongelijkwaardige kansen. Parallel daaraan groeide de overtuiging dat de overheid gehouden is daar iets aan te doen.

Spreeken over gelijke kansen in plaats van gelijkheid tout court heeft politieke voordelen, omdat het de benauwende associaties met uniformiteit en eenheidsworst, die strijden met de notie van de individualiteit, vermijdt. Onder deze noemer kan men de gelijkwaardigheid van de mensen belijden en verenigen met hun feitelijk verschillende maatschappelijke positie: van de veronderstelde gelijke kansen is dan een verschillend gebruik gemaakt. Zo verklaarde de liberale 'diehard' Milton Friedman zich een warm voorstander van 'equality of opportunity', maar verzette hij zich tegen het streven naar 'equality of outcome' (Friedman, 1979).

Logisch-analytisch gesproken lost dit echter niets op. Het proces waarin rechten, kansen, potenties worden omgezet in maatschappelijke resultaten is maar ten dele een gedetermineerd proces (doelstellingen en keuzen spelen er een rol in).

Of er in zo'n proces een gelijke kans op het behalen van een bepaald resultaat bestaat, kan men alleen maar afleiden door naar de resultaten van het proces te kijken en vervolgens terug te redeneren. Alleen wanneer de geboekte resultaten ongeveer gelijkwaardig zijn, weten we zeker dat in het proces waarin die resultaten werkelijkheid werden er een gelijke kans op bestond. Zijn de resultaten echter (zeer) ongelijkwaardig, dan is het de vraag of dat het gevolg is van ongelijkheid van kansen of van divergerende doelstellingen en keuzen.

In een aantal gevallen was het echter aan niet veel twijfel onderhevig dat er ongelijke kansen bestonden. Maatschappijcritici toonden met de resultaten van modern sociaalwetenschappelijk onderzoek in de hand aan dat op tijdstip t_k vrouwen, joden, negers, homoseksuelen, kinderen van (gast)arbeiders etcetera afgezet tegen een normaalverdeling, significant ondervertegenwoordigd waren (en zijn) in groepen die een bepaald maatschappelijk resultaat geboekt hebben.

De daaruit te trekken conclusie ligt voor de hand: op een tijdstip t_{k-1} , voorafgaand aan t_k dan wel in het proces dat zich tussen t_{k-1} en t_k afspeelde waren de kansen ongelijk verdeeld. De startpositie was ongelijk, de procedure had een 'bias', of beide. Dit is evident onrechtvaardig, want in strijd met het gelijkwaardigheidspostulaat en met het beginsel 'treat like cases alike'. Op de overheid werd druk uitgeoefend om daar iets aan te doen.

Het probleem is echter dat het zeer moeilijk is de invloed van determinerende factoren te onderscheiden van de invloed van keuze-, doelstellings- en capaciteitsverschillen. Daar komt bij dat de doelen die mensen zich stellen, de keuzen die zij maken en de capaciteiten die zij ontwikkelen, niet onafhankelijk zijn van, maar mede geconditioneerd worden door, hun maatschappelijke situatie. Wanneer men meent dat er op een bepaald gebied ongelijkheid van kansen bestaat, is de enige mogelijkheid die men heeft, het proces waarin die kansen in resultaten omgezet worden te gaan beheersen en sturen. Dat zal mensen in de keuzen die zij maken, beïnvloeden. Het verwijt dat de nagestreefde gelijkheid van kansen ten koste gaat van de vrijheid, kan dan niet lang uitblijven.

De vraag is hoever men daarin kan gaan. Zij moet niet alleen per gebied beantwoord worden, maar ook ten aanzien van de omvang van het aantal gebieden waarop (minder on)gelijkheid van kansen wordt nagestreeft. Waar die grens zou moeten liggen is niet af te leiden uit de notie van de gelijke kansen. De bestaande grenzen van de verzorgingsstaat op dit gebied zijn naar mijn indruk niet het resultaat van het zich conformeren aan een beginsel, maar eerder een resultante van uitgeoefende maatschappelijke en politieke druk.

d. Het maakbaarheidspostulaat

Bij het maakbaarheidspostulaat gaat het om de overtuiging dat problemen oplosbaar zijn, mits de juiste kennis en voldoende middelen voorhanden zijn. De bron van dit geloof lijkt mij, binnen de technologische revolutie in het algemeen, met name de ontwikkeling van de medische wetenschap te zijn. Lijden, ziekte en dood zijn zaken die de kern van ons bestaan raken. En juist hier is spectaculaire vooruitgang geboekt, te meten in harde cijfers betreffende de stijging van de gemiddelde levensduur. Voor die kwalen en gebreken waar nog geen afdoende remedie gevonden is, heeft men het vertrouwen dat de wetenschap er wel iets op zal vinden. Een extrapolatie naar andere gebieden des levens ligt voor de hand.

Dat voert licht tot de geesteshouding die door Jürgen Habermas getypeerd is als 'Technik und Wissenschaft als Ideologie'. Hierin wordt het eigene van het sociale en het politieke miskend door het op te vatten als een probleem in technische zin, waarvoor oplossingen zouden bestaan of gevonden kunnen worden. Bepalend is de inzet van middelen en deskundigen. 'Perfection lies, like prosperity, just around the corner.'

Vanuit de overtuiging dat maatschappelijk lijden, ongemak en ongeluk 'eigenlijk' niet hoeven, vraagt men om de inzet van meer middelen, het ter beschikking stellen van gelden en het opleiden en aanstellen van deskundigen. Of het daarbij nu gaat om juristen, artsen, bestuurskundigen, opbouwwerkers of gespecialiseerde ambtenaren ten departementen, hun kunde en vaardigheden spelen ten deze een sleutelrol. Deze professionals zijn als het ware de belichaming van het maakbaarheidspostulaat. Over hun positie zal, zoals reeds eerder aangekondigd, dan ook nog het een en ander te zeggen zijn.

e. Gedeeltelijke stuurbaarheid van overheidswege

De gedachte dat de ontwikkelingen in de samenleving minstens ten dele door de overheid te sturen zouden zijn, is door Kalma (1982) afgeschilderd als het (bij)geloof der sociaal-democraten.

Dat is wel juist, maar de socialisten staan hierin bepaald niet alleen: het verschil met andere politieke groeperingen is eerder gradueel dan principieel te noemen. Ook de liberalen en christen-democraten vragen voortdurend om een beleid op dit of dat gebied. Ook zij willen politieke en bestuurlijke functies bekleden en vertellen de kiezer niet dat, aangezien de overheid toch impotent is, men hen evengoed niet als wel kan kiezen.

De gedachte dat het overheidsbeleid er iets toe doet, lijkt in Europa een sterke impuls te hebben gehad door de Tweede Wereldoorlog en de daaraan voorafgaande crisis. Deze moeten de potentie van een moderne overheid wel zeer nadrukkelijk onder de aandacht van de tijdgenoten gebracht hebben. De overheid bleek door iets niet te doen (het voeren van een stimuleringsbeleid) of door iets juist wel te doen (het voeren van oorlog) zeer wel in staat vele van haar onderdanen en anderen diep ongelukkig te maken.

Deze constatering is bij de naoorlogse wederopbouw aangegrepen om een program met tegengestelde inhoud te ontwerpen: de overheid kreeg tot taak het ongeluk van haar onderdanen te voorkomen of te bestrijden. Dat althans is de opvatting van Thoenes (1962), die dit omschreef als het negatieve ideaal van de verzorgingsstaat: de ellende van de oorlog en de crisis te voorkomen.

Maar veertig jaar na dato heeft minder dan de helft van de thans levenden de oorlog aan den lijve meegemaakt, om van de crisis maar te zwijgen. De meerderheid is opgegroeid in een sfeer waarin het ontbreken van dat soort rampen moeilijk als een zegening beschouwd kon worden, omdat de rampen als zodanig nooit ervaren zijn. Het negatieve ideaal is dan ook al lang aangevuld met de gedachte dat ook de positieve ontwikkelingen bewust in het leven geroepen moeten worden. Dank zij de ongekende economische groei hebben de naoorlogse generaties méér dan enige generatie voor hen gekregen wat zij vroegen. Geheel in lijn hiermee en met het consumentisme van een welvarende samenleving werd méér gevraagd: de overheid moest voor welzijn gaan zorgen. Tot het onmogelijke is niemand gehouden. De gedachte dat het overheidsbeleid in algemene zin voor welzijn moet zorgen is dan ook mede de uitdrukking van de overtuiging dat de overheid daartoe in staat zou zijn.

De dragers van het normatieve fundament

In het voorgaande is het normatieve fundament van de verzorgingsstaat in de vorm van een viertal min of meer samenhangende waarde-oordelen blootgelegd en kort toegelicht. Het gaat hier om een via interpretatie verkregen antwoord op de vraag welke waarde-oordelen men moet hebben om het bestaan van (overheids)zorg voor inkomensgarantie, volksgezondheid, onderwijs en volkshuisvesting — de vier centrale gebieden van activiteit van de verzorgingsstaat — te kunnen rechtvaardigen en gemotiveerd te zijn om zich te verzetten tegen een aantasting daarvan. Het wordt nu tijd aan te geven welke sociale groepen de dragers van dat normatieve fundament zijn.

Het is verleidelijk om met dit profiel in de hand een tour d'horizon door het politieke spectrum te maken om zo vast te kunnen stellen aan de voet van welk prinsesje dit normatieve muiltje het beste past. Dit zou echter niet juist zijn. De verschillende verzorgingsstaten, d.w.z. landen die in niveau en aard van de voorzieningen op de hiervoor genoemde gebieden voldoende overeenkomen om alle verzorgingsstaten genoemd te kunnen worden, hebben verschillende politieke spectra en zelfs verschillend functionerende politieke systemen. Bovendien zou zo de relatie tussen het normatieve fundament en het corpus van de verzorgingsstaat — in casu de concrete voorzieningen — via het (partij)politieke stelsel en het kiesgedrag worden gelegd. Dit betekent dat allerlei verstoringen het beeld vertroebelen. Politici zijn niet zelden bewust vaag, zeggen soms a en doen b; partijprogramma's zijn bedoeld om kiezers te trekken, niet om wetenschappelijk verantwoorde uitspraken te doen; kiezers kennen niet zelden het programma van de partij van hun keuze nauwelijks, maar zijn onder de bekoring van het jeugdig élan van de lijsttrekker, etcetera.

Beter lijkt het me daarom uit te gaan van de wat cynische, maar daarom nog niet onjuiste stelregel: geen belangstelling zonder belang. De vraag naar de dragers van het normatieve fundament van de voorzieningen van de verzorgingsstaat wordt dan de vraag naar wie er belang heeft bij de voorzieningen en dus neigt tot een waardenpatroon dat die voorzieningen kan rechtvaardigen.

Langs deze lijnen geredeneerd is het niet meer zo moeilijk de vraag naar de dragers van het normatieve fundament van de verzorgingsstaat te beantwoorden. Het gaat daarbij om twee groepen: de producenten en de consumenten van de voorzieningen van de verzorgingsstaat. Aan de ene kant treft men hen aan, die aan het bestaan van de verzorgingsstaatvoorzieningen werk, inkomen en maatschappelijke status te danken hebben, aan de andere kant diegenen die voor de bevrediging van (een deel van) hun behoeften van de output van de verzorgingsstaat afhankelijk zijn.

Merk echter op dat het hier minder om de gehele verzorgingsstaat dan wel om de samenstellende delen van het geheel gaat. Leerkrachten, hulpverleners, ambtenaren, verpleegkundigen, juristen en anderen, die dank zij de verzorgingsstaat een werkkring hebben en deze zouden verliezen bij een afbraak ervan, zijn op zijn minst voorstander van dat stukje verzorgingsstaat waaraan zij werk en inkomen te danken hebben. Dat laat onverlet dat zij kunnen stemmen op partijen die vinden dat er maar eens flink gesnoeid moet worden in de collectieve sector, dat de overheid terug moet treden, dat de uitkeringen omlaag moeten en dergelijke, maar zij zullen in meerderheid niet vinden dat dat bij voorrang ten koste van de eigen positie moet gaan. Tot zo'n vorm van zelfverbranding zijn maar weinigen in staat.

Aan zo'n stellingname is een flinke portie eigenbelang natuurlijk niet vreemd al verdedigt men de eigen positie met een verwijzing naar het algemene belang van goed onderwijs, een goede gezondheidszorg en dergelijke. Maar dit is niet louter cynisme. Wil men een taak naar behoren kunnen verrichten, dan is een zeker geloof in het (algemeen) belang ervan, onontbeerlijk. Aan het geloof in de waarde van de eigen bezigheden ontleent men nagaan de arbeidsmotivatie en een deel van het gevoel van eigenwaarde. De meeste werkers aan de verzorgingsstaat geloven in wat ze doen, hetgeen onverlet laat dat men weinig op kan hebben met andere voorzieningen, waarmee men minder van doen heeft.

Dit soort argumenten hebben zij, die voor hun behoeftebevrediging (deels) van de output van de verzorgingsstaat afhankelijk zijn, in veel mindere mate tot hun beschikking. Maar er is weinig reden aan te nemen dat hun stellingname een ander patroon zou vertonen;

men zal in ieder geval voorstander zijn van die voorziening die in de eigen behoeften voorziet.

De gebruikers zullen hun verzet tegen het terugdringen van de verzorgingsstaat in het algemeen dan ook eerder motiveren met verworven rechten, hun belangen en rechtvaardigheidsoverwegingen in het algemeen, dan met de 'high brow'-argumenten die de producenten zo vaak naar voren brengen.

De belangenarticulatie van de gebruikers is überhaupt een andere. Zij zijn niet in staat te dreigen met het opschorten van hun bijdrage aan de werking van het systeem, bijvoorbeeld in de vorm van een staking. Zieken, bejaarden, werklozen, invaliden en studenten hebben in hun afhankelijkheid van de voorzieningen van de verzorgingsstaat één ding gemeen: zij zijn nauwelijks 'konfliktfähig' en ook veel minder 'organisationsfähig' (Massing, 1969) dan de producenten van hun voorzieningen; zij hebben niet de beschikking over de beroeps-, stands-, belangen-, en vakorganisaties die de eersten wel hebben.

De belangen van de gebruikers van de voorzieningen dienen niet zelden als legitimatie voor de eisen die de leden van de beroepsgroepen die de voorzieningen bemannen, stellen en worden zo op indirecte wijze behartigd. Zo kan men dagelijks in de krant lezen dat deze of gene maatregel niet in het belang is van (naar keuze) de leerlingen/pupillen/patiënten/cliënten/ buurtbewoners, maar het zijn slechts in een minderheid van de gevallen de leerlingen/pupillen etcetera, die dit soort uitspraken doen.

Als de tot dusverre ontvouwde redenering acceptabel is, dringt zich de vraag op wie eigenlijk geen drager van het normatieve fundament van de verzorgingsstaat zou kunnen zijn. Voegt men alle producenten en consumenten van de voorzieningen samen, dan omvat dat een niet gering deel van het Nederlandse volk. Waar komt al die kritiek op de verzorgingsstaat dan vandaan?

Naar mijn mening is er in de verzorgingsstaat maar een relatief kleine groep waarvan de sociaal-economische situatie zodanig is dat zij zich een ferm en consequent anti-verzorgingsstaat-standpunt kan veroorloven. Toch hebben de tegenstanders de economische wind mee: het stelsel dreigt inderdaad muurvast te lopen. Bovendien ontvangen zij diffuse steun van anderen, die, doorgaans niet wars van een flinke portie opportunisme, luid roepen dat de verzorgingsstaat teruggedrongen moet worden, maar daarmee vooral die kanten ervan bedoelen waar zij last van menen te hebben.

Snijden de veranderingen in het eigen vlees, dan kan het standpunt genuanceerd worden in die zin dat er inderdaad bezuinigd, gedereguleerd etcetera moet worden, maar niet op deze manier of op dit gebied. Dan komen er niet zelden ideologische argumenten in de discussie: het eigen (groeps)belang wordt gepresenteerd alsof het het algemeen belang, het belang van iedereen is.

Het zal duidelijk zijn dat deze stand van zaken het heroverwegen van de verzorgingsstaat beduidend compliceert. Voordat we dienaangaande enige conclusies trekken — die in het laatste hoofdstuk van dit deel te vinden zijn — dient eerst de rol van de professionals, de producenten van de voorzieningen nader belicht te worden.

Geïstitutionaliseerde zorg: professionalisering

1 De instituties van de verzorgingsstaat

Wanneer we het woord verzorgingsstaat als een begrip opvatten, en niet als de eigen naam van een of ander land, dan richt men als vanzelf de blik op andere landen die mogelijk ook in aanmerking komen voor een dergelijk predicaat. Men ziet dan al snel dat ook Zweden, Denemarken, Groot-Brittannië, verzorgingsstaten zijn.

Uit de schaarse, internationaal vergelijkende onderzoeksresultaten die ter beschikking staan, komt een boeiend beeld naar voren. Op een hoog niveau van abstractie zijn de overeenkomsten tussen de verschillende verzorgingsstaten in het oog springend, ongeacht de verschillen in politiek systeem, de produktieverhoudingen, traditie, politieke cultuur en dergelijke.

Stelt men specifiekere vragen, dan krijgt men een rijke variëteit te zien. Vele landen hebben een vergelijkbaar systeem van zorg voor het welbevinden van de ingezetenen, maar de wijze waarop gezorgd wordt, de precieze aard van de verstrekkingen, de financieringswijze, het niveau van verzorging en dergelijke, dat alles loopt zeer uiteen.

Daarom lijkt mij de stelling aannemelijk dat er structurele determinanten in het spel zijn, die de ruimte hebben geschapen voor het ontstaan van een verzorgingsstaat. De mate waarin en de wijze waarop men in de verschillende landen van die ruimte gebruik gemaakt heeft, worden bepaald door de ter plaatse geldende politieke en sociale omstandigheden, de geldende krachtsverhoudingen en dergelijke.

Wat zijn nu die structurele determinanten?

De belangrijkste voor de genese van de verzorgingsstaat is volgens Harold Wilensky de economische groei (Wilensky, 1975). Hij kwam tot deze conclusie op basis van een groot opgezet, internationaal vergelijkend onderzoek, waarin de niveau's van de openbare uitgaven van de onderzochte landen voor onderwijs, gezondheidszorg, sociale zekerheid en huisvesting onderling vergeleken werden.

De hoogte van deze uitgaven bleek in het geheel niet te correleren met de aard van het politieke systeem of met de geldende produktieverhoudingen, maar met de hoogte van het bruto nationaal produkt. De overblijvende, onverklaarde variantie bleek statistisch samen te hangen met demografische factoren (vergrijzing heeft een stuwende werking op het uitgavenniveau) en met het aantal jaren dat het 'welfare system' functioneerde. Vandaar Wilensky's dictum: "Economic growth is the ultimate cause of the welfare state". Bij een dergelijk breed opgezet onderzoek kan men niet al te veel nuancering verwachten. Het ging tenslotte om niet minder dan 64 onderzochte landen.

Recentelijk zijn er echter nieuwe, belangwekkende vergelijkende studies verschenen, onder andere een onder redactie van Flora en Heidenheimer (1981) en een onder redactie van Mommsen (1981).

Het is in deze context helaas niet mogelijk recht te doen aan de grote hoeveelheid belangwekkend materiaal dat hierdoor ter beschikking is gekomen; we zullen ons moeten beperken.*

Van belang voor ons is vooral het door Flora en Alber (Flora en Heidenheimer, 1971, p. 37 e.v.) ontwikkelde analytische raamwerk.

De centrale betekenis die Wilensky aan de invloed van de economische groei toekende, wordt genuanceerd door de ontwikkeling van de verzorgingsstaat te plaatsen in het proces van 'modernisering' van samenlevingen.

Het oorspronkelijke door Emile Durkheim ontwikkelde moderniseringsconcept legt de nadruk op de multidimensionaliteit van maatschappelijke ontwikkelingen. Dat wil zeggen: er worden interrelaties verondersteld tussen economische groei, groei van de bevol-

* Voor een uitgebreid betoog over de verklaring van de groei van de budgetsector verwijs ik naar de bijdrage van Koelman en Van Harten aan dit boek.

king, urbanisatie, sociale en psychische mobiliteit, politieke ontwikkeling, culturele veranderingen en de transformatie van de internationale politieke en economische orde. Het fundamentele proces dat modernisering kenmerkt, dat al deze processen doortrekt, is in de traditie van Durkheim 'structurele differentiatie'. Het gaat hierbij om zich immer uitbreidende arbeidsdeling en specialisatie, die organisatorisch hun uitdrukking vinden in de groei van in toenemende mate gespecialiseerde maatschappelijke instituties. Structurele differentiatie is ten nauwste verbonden met economische groei. Groei berust immers, behalve op uitbreiding van de productiecapaciteit door breedte-investeringen, op stijging van de arbeidsproductiviteit, die op haar beurt weer mede een gevolg is van arbeidsdeling en specialisatie in het productieproces. Zo kan de groei-these van Wilensky begrepen worden als een aspect van een veel breder proces, gedragen door de voortschrijdende structurele differentiatie. In dit proces worden allerlei maatschappelijke functies verzelfstandigd en komen zij in handen van gespecialiseerde en gedifferentieerde instituties. De functies worden overgenomen van oudere, dikwijls ook kleinschaliger, instellingen als de kerk, het gilde, de lokale gemeenschap of de familie.

De fragmentatie van de samenleving, die van de differentiatie het gevolg is, resulteert in het losser maken van allerlei sociale banden tussen de leden ervan. Zij worden opgenomen in steeds groter wordende netwerken van ruil en uitwisseling van goederen, diensten en ideeën. Dit maakt het probleem van het bijeenhouden van de samenleving, de coördinatie en integratie ervan tot een kwestie van het allerhoogste belang.

Er zijn door de moderne, westerse industriestaten een viertal institutionele antwoorden op dat probleem geformuleerd (Flora en Heidenheimer, 1981 p. 40). Centraal daarin staat de institutie 'burgerschap'. Het gaat daarbij om een status, gegeven aan allen die als volwaardig lid van de gemeenschap gelden, bestaande uit een catalogus van rechten en plichten die voor iedere burger gelijk zijn. Het burgerschap is per definitie nationaal. Daarnaast zijn nog drie andere, regulerende instituties of organisatorische structuren tot ontwikkeling gekomen: markten voor de uitwisseling en ruil van economische goederen en hulpbronnen, associaties voor de articulatie, aggregatie en representatie van belangen en staatsbureaucratiën voor het vervullen van collectieve taken.

Specifiek voor de verzorgingsstaat is de extensieve rol van de overheid, die niet alleen tot uitdrukking komt in de omvang van de staatsbureaucratiën en de hoeveelheid collectieve taken die zij vervullen, maar ook in de mate waarin zij de markten reguleert, bepaalde associaties een speciale status geeft, ze subsidieert en speciale taken opdraagt, en in de definitie van de catalogus van burgerrechten die meer of minder omvattend kan zijn.

Concrete verzorgingsstaten divergeren ten eerste in het specifieke samenstel van burgerrechten, associaties, markten en bureaucratieën dat zij, als antwoord op de problemen, die door het eigen niveau van structurele differentiatie veroorzaakt worden, geformuleerd hebben. Daarop kan hier dan ook niet in concreto worden ingegaan. Slechts ten aanzien van de situatie in het eigen land kan daarover een enkele opmerking worden gemaakt.

Institutionalisering van de Nederlandse verzorgingsstaat

In de nieuwe Nederlandse grondwet, die sinds kort van kracht is, is de omvang van de catalogus van burgerrechten ten opzichte van de oude grondwet aanzienlijk uitgebreid door het opnemen van de sociale grondrechten van het individu. Maar dit is eerder een formalisering van een al veel langer bestaande praktijk dan een werkelijke innovatie: andere landen, bijvoorbeeld de Bondsrepubliek Duitsland, hadden al eerder de sociale grondrechten grondwettelijk verankerd.

Kenmerkend voor Nederland is de rol die de associaties spelen in de feitelijke werking van de verzorgingsstaat, meer in het bijzonder in de uitvoering van de voorzieningen. Het gaat hier om het particulier initiatief, dat zijn taak niet beperkt ziet tot belangenbehartiging, hoewel dit aspect zeker niet verwaarloosd wordt, maar dat zich ook belast ziet met de uitvoering van concrete verzorgingsstaatsaken. Een typische Nederlandse organisatiewijze, door Couwenberg (1953) gekenmerkt als "het organisatietype waarbij de overheid, binnen het kader van een speciale bemoeiing, waaruit blijkt dat zij bij een bepaalde

taak een publiek belang betrokken acht, de behartiging van dit belang geheel of gedeeltelijk overlaat aan particuliere organen, die de verzorging daarvan spontaan op zich genomen hebben of hiertoe bereid zijn". Aangezien de 'speciale bemoeiing' vooral bestond uit het fourneren van gemeenschapsgelden, sprak een andere auteur ietwat scherper van de geniale formule "baas in eigen huis en het huis ten laste van de gemeenschap".

Dezelfde auteur (Van Doorn, 1978) heeft laten zien hoezeer in Nederland de ontvouwing van de verzorgingsstaat en de groei van confessionele organisaties op elkaar betrokken zijn. Op het moment dat, in het begin van deze eeuw, de eerste contouren van wat later de verzorgingsstaat zou gaan heten, zichtbaar worden, rukken de confessionele partijen op naar het centrum van de politieke macht. Zij zien kans daar een machtspositie te veroveren die pas in de jaren zestig afbrokkelt. Die afbrokkeling gaat echter minder snel dan sommigen toen wel gehoopt hadden: de opkomst van het CDA heeft het proces aanzienlijk vertraagd. Het CDA is ook thans nog een machtsfactor van belang.

De confessionele partijen, die in het CDA zijn opgegaan, zijn altijd de grote hoeders en principiële verdedigers van het particuliere initiatief geweest. "De groeiende macht van deze confessionele stromingen en de geleidelijke opkomst en vormgeving van de verzorgingsstaat vallen in de tijd volledig samen. Het is dit samengaan dat aan de Nederlandse verzorgingsmaatschappij een eigen karakter geeft: de groei van voorzieningen op confessionele grondslag" schrijft Van Doorn (1977). En dit bleef niet beperkt tot de vooroorlogse jaren. In de eerste vijftien jaren na '45, waarin het stelsel in Nederland zijn voltooiing nadert, breidden de zuilen hun welzijnsactiviteiten stormachtig uit.

Een van de bijzondere trekken van de Nederlandse verzorgingsstaat is dus zijn verzuilde institutionalisering. Onderwijs, gezondheidszorg en welzijn in engere zin zijn verankerd in organisaties van het levensbeschouwelijk georiënteerde particulier initiatief. Ook de uitvoering van een groot deel van de sociale zekerheid is in Nederland in handen van privaatrechtelijke instanties, nl. gemeenschappelijke instellingen van werkgevers- en werknemersorganisaties.

Deze particuliere, privaatrechtelijke instanties zijn langzaam maar zeker opgenomen in de werkingssfeer van wettelijke en semi-wettelijke reguleringen en worden van overheidswege gefinancierd, zonder hun levensbeschouwelijke status verloren te hebben. Zij hadden en hebben overwegend de vorm van stichtingen aangenomen, waarvan het bestuur op basis van vrijwilligheid, levensbeschouwing en coöptatie samengesteld is. De uitvoering van de werkzaamheden geschiedt doorgaans door in loondienst zijnde, op basis van hun professionele deskundigheid en niet in de eerste plaats op levensbeschouwelijke gronden gerecruteerde, beroepskrachten.

Conflictstof ligt zo voor het oprapen. Het bestuur beschouwt zich als de erfgenaam van het oorspronkelijke, particuliere initiatief; de vakkrachten, die dank zij de ontvouwing van de verzorgingsstaat konden worden aangesteld, zijn in de eerste plaats vakkracht: zij eisen professionele autonomie. Zo is de ene partij levensbeschouwelijk georiënteerd en beroept de andere zich op de eigen deskundigheid. Een ideale uitgangspositie om — onder gemeenschappelijke afwijzing van de Haagse bemoeizucht — een strijd om de macht in de organisatie aan te gaan (Van Doorn, 1975). Het 'Dennendalconflict' (zie daarvoor bijvoorbeeld Meijering e.a., 1975) kan hier als voorbeeld gelden; talloze andere conflicten kregen minder publiciteit.

Dit soort conflicten tussen de opvolgers van de (institutionele) initiatiefnemers en de door de ontvouwing van de verzorgingsstaat geschapen groeperingen zijn een regelrecht gevolg van de specifieke wijze waarop men in Nederland gebruik heeft gemaakt van de speelruimte die door de structurele determinanten van de verzorgingsstaat geschapen is. Aansluitend bij de eigen politieke cultuur is hier de verzorgingsstaat geïnstitutionaliseerd in de verzuilde organisaties van het particuliere initiatief.

Intern lijkt echter het pleit beslecht. Vrijwel overal is de bijzondere levensbeschouwelijke status een politiek gebruikt argument om invloed van buiten af te weren. Intern hebben de professionals de macht overgenomen.

In de volgende paragrafen zal op deze professionalisering dieper worden ingegaan.

2 Verzorgingsstaat en professionalisering

Over professionalisering zijn reeds eerder enige opmerkingen gemaakt. Het anti-professionalisme van auteurs als Achterhuis en Illich is als bron van kritiek op de verzorgingsstaat genoemd. Elders heb ik er op gewezen dat het geloof in de maakbaarheidspostulaat als het ware belichaamd wordt in de specifieke kennis en vaardigheden van de deskundigen die de voorzieningen van de verzorgingsstaat gestalte geven. Zij zijn bovendien als sociale groep een van de dragers van het normatieve fundament van de verzorgingsstaat. Professionalisering is wel als volgt omschreven (Brinkgreve e.a., 1979 p. 17): "Sommige beroepen onderscheiden zich door de bijzondere kennis die ze vereisen. De klanten kunnen dan ook meestal niet de kwaliteit van de dienstverlening beoordelen. Zo kunnen zij de dupe worden van beunhazen die ook de concurrentiepositie en het aanzien schaden van degenen die wel die bijzondere kennis bezitten en toepassen. Die laatsten zullen zich willen beschermen door onderlinge regelingen, door tariefstellingen en opleidingseisen, door wederzijds erkenning met uitsluiting van anderen, door het vastleggen van behandelingsmethoden en van cliëntenbejegening."

Professionalisering, zoals hiervoor omschreven, doet zich dus niet bij alle beroepsuitoefening voor. De beroepsbeoefenaren hebben de beschikking over zulke speciale kennis, dat de gebruikers van hun diensten zelf niet in staat worden geacht de kwaliteit van de dienstverlening te beoordelen. Bovendien proberen de beoefenaren van het beroep de toegang ertoe aan allerlei kwalificaties te koppelen.

De door Brinkgreve en de zijnen omschreven processen voltrekken zich doorgaans niet zonder intensieve bemoeienis van de overheid. De overheid kan eisen stellen aan de opleiding tot en uitoefening van het beroep, wettelijke erkenning schenken, een speciale status geven aan de associaties van de beroepsbeoefenaren, deze een rol laten spelen in de advisering aan de overheid op het gebied waarop zij competent zijn en de dienstverlening door de professionals subsidiëren.

Dit alles is door De Swaan (1982, p. 17 e.v.) als de verstatelijking van verzorgingsarrangementen omschreven. Het gaat daarbij om ontwikkelingen op het gebied van het onderwijs, de gezondheidszorg, de psychosociale hulpverlening, de rechtsbijstand en allerlei andere specialismen in de welzijnszorg.

Daarmee is reeds menig beleidsveld van de verzorgingsstaat in verband met professionaliseringsprocessen gebracht.

Maar ook op andere gebieden van de verzorgingsstaat spelen professionals en hun organisaties een belangrijke rol. Men kan daarbij denken aan het stelsel van sociale verzekeringen en voorzieningen, waar het de juristen, artsen, maatschappelijk werkers en andere deskundigen zijn, die uitmaken wie in de termen van de wettelijke regelingen valt en wie niet. Zij genieten daarbij beleidsvrijheid, die zij handelend vanuit hun professionele deskundigheid en de gedragscode van hun beroepsgroep gebruiken. Bovendien zijn de organisaties van de beroepsgroepen niet zelden als adviseurs en belanghebbenden betrokken bij het tot stand komen van allerlei wettelijke regelingen, die ze (soms) mee helpen uitvoeren.

De relevantie van het verschijnsel professionalisering in de verzorgingsstaat hoop ik daarmee aangegeven te hebben.

Professionalisering komt echter niet uitsluitend in de verzorgingsstaat voor, maar de voorzieningen ervan zijn qua uitvoering, bestuur en beheer wel een vrijwel uitsluitend professionele aangelegenheid.

Parallel aan het proces van professionalisering, aan de uitbreiding van het aantal professies en de aantallen daarbinnen werkzame personen, voltrekt zich een verandering in de houding die mensen aannemen ten opzichte van de moeilijkheden die ze voor zichzelf en voor elkaar maken. Men definieert deze moeilijkheden in toenemende mate als 'problemen'.

Ivan Illich merkt ergens op dat er in zijn jeugd maar op twee gebieden van problemen gesproken werd: er waren wiskundige problemen en er waren schaakproblemen. Dat wil niet zeggen dat er in die tijd op andere gebieden des levens geen vuiltje aan de lucht was, maar wel dat de daar ervaren discrepanties tussen norm en feit of tussen wens en feit in andere, namelijk morele, ethische of politieke, categorieën werden omschreven.

In het moderne taalgebruik, dat deze differentiatie nauwelijks nog maakt, maar onbekommerd op ieder gebied problemen identificeert, ligt de suggestie opgesloten dat er neutrale, technische oplossingen voor die als problemen aangegeven moeilijkheden bestaan, dat er een therapie is die berust op de speciale, op wetenschappelijke wijze verworven, kennis en vaardigheden van een op het betreffende gebied ter zake kundige.

Margriet weet raad

Dat de hierboven aangegeven culturele veranderingen zich in Nederland daadwerkelijk hebben voorgedaan, kan men afleiden uit de resultaten van het onderzoek dat Brinkgreve en Korzec (1978) instelden naar de veranderingen in de communicatie tussen lezers en redactie van een adviesrubriek van het weekblad *Margriet* over de periode 1938-1978. Het blad wordt door een groot en representatief te achten deel van de Nederlandse bevolking gelezen (Brinkgreve en Korzec, 1978, p. 16-17., p. 131).

De onderzoekers constateerden, naast een duidelijke uitdrukking van een afname van de machtsongelijkheid tussen de sociale klassen, mannen en vrouwen, ouders en kinderen en veranderingen in de seksuele moraal, een ontwikkeling van 'gemoraliseer' naar 'gepsycho-logiseer' en een uitbreiding van de rol van de professionele hulpverlening. Vooral die laatste twee ontwikkelingen zijn in dit verband interessant.

Briefschrijvers kregen bij gelijksoortige moeilijkheden steeds minder te horen dat ze 'flink' moesten zijn, 'karakter tonen', dat iets onbehoorlijk zou zijn, maar er werden door de redactie in toenemende mate psychologische vragen aan de briefschrijvers gesteld. Ze werden uitgenodigd bij zichzelf te rade te gaan om een antwoord op de geformuleerde vragen te vinden en vervolgens in die zin te handelen.

Brinkgreve en Korzec wijzen er op dat dit een proces van individualisering is. De grenzen die men aan het eigen gedrag stelt worden minder gevonden door te refereren aan wat 'men' daar van vindt, door te refereren aan een algemeen geldig geachte moraal, maar zij moeten in de persoon zelf gevonden worden. In termen van de sociologie van Norbert Elias is dat een ontwikkeling van 'Fremdzwänge' naar 'Selbstzwänge'. Wellicht een aanwijzing voor de juistheid van mijn stelling dat het individualisme deel uit maakt van het normatieve fundament van de verzorgingsstaat.

Naast deze individualiseringstendens was er een grote toename te bespeuren van de aantallen verwijzingen naar deskundigen. Steeds vaker werd de briefschrijvers verteld dat zij een probleem hadden, waar men niet in moest berusten, maar waar instanties voor waren: de arts, de psychiater, de maatschappelijk werker.

Behalve uit de inhoud van de adviezen bleek de voortschrijdende professionalisering ook uit de totstandkoming ervan: in de jaren zestig werd de (niet speciaal gekwalificeerde) redactrice van de rubriek vervangen door een team van deskundigen.

Het onderzoek van Brinkgreve en Korzec illustreert de parallel aan de ontwikkeling van de morele autoriteit naar de deskundige autoriteit lopende transformatie van moeilijkheden in problemen. De deskundige autoriteiten, de professionals, drukken de speciale kennis die zij bezitten uit in een taal die specifiek is voor de beroepsgroep waartoe zij behoren. Iedere professionele beroepsgroep ontwikkelt in de loop van de tijd een eigen vaktaal, waarin de tot haar competentie behorende problemen en de daarop van toepassing zijnde therapiën geformuleerd worden.

Deze probleemformulering sluit slechts zelden aan bij de alledaagse taal waarin leken de ongemakken des levens uitdrukken en ervaren. Omdat de eventuele therapie in de taal van de beroepsgroep geformuleerd is, dient, wil het probleem behandelbaar zijn, het op nieuw en nu in de taal van de deskundige geformuleerd te worden. Indien de leek de nieuwe probleemomschrijving accepteert en zich deze eigen maakt, dan betekent dat een herstructurering van de ervaring van zijn moeilijkheden.

Zo kan een conflict met een leverancier over te leveren goederen of te verlenen diensten als 'wanprestatie' of 'contractbreuk' begrepen gaan worden (juridische therapie: een civiele procedure), het frequent, zonder aanwijsbare reden flink sjaggerijngig zijn wordt zo lijden aan 'endogene depressies' (psychiatrische behandeling: chemotherapie), en wie vroeger als zachtmoedig en vriendelijk te boek stond moet thans beseffen dat hij 'niet genoeg voor zichzelf kan opkomen' (agogische therapie: assertiviteitstraining).

Protoprofessionalisering

Deze herstructurering van de ervaring van de leek door het contact met professionals is door De Swaan (in Brinkgreve e.a., 1979 p. 21-22) 'protoprofessionalisering' gedoopt. Het gaat daarbij om veel meer dan een andere cognitieve instelling: de alledaagse oriëntatiewijzen en levensgewoonten van de leek veranderen als gevolg van het professionaliseringsproces. Men leert de eigen moeilijkheden zin als 'iets voor de dokter' of 'iets voor de advocaat'. Dit leerproces is ook een proces van verafhankelijkheid van de leek van professionele hulpverlening.

Wie zich, door opleiding of de sociale nabijheid van een professie, de vaktaal al enigszins eigen heeft gemaakt, eerder en intensiever dan anderen opgenomen was in het protoprofessionaliseringsproces, vindt allicht sneller en beter aansluiting bij de door de professionals bemande voorzieningen, dan zij die hun probleem nog niet op de 'juiste' wijze kunnen uitdrukken.

Een illustratie daarvan biedt het onderzoek dat De Swaan en anderen (Brinkgreve e.a., 1979, De Swaan e.a., 1979) instelden naar de opkomst van het Amsterdamse Instituut voor Multidisciplinaire Psychotherapie. De clientèle van het instituut bleek niet alleen relatief jong, dat wil zeggen: op een leeftijd waarop men doorgaans meer open pleegt te staan voor de nieuwste ontwikkelingen, maar ook en bovenal hooggeschoold: bijna de helft ervan had hoger beroeps- of wetenschappelijk onderwijs gevolgd, tegen maar 9% van de totale Nederlandse bevolking (De Swaan e.a., 1979 p. 42).

Verschillen in de mate van protoprofessionalisering kunnen mede een verklaring geven voor het feit dat de laagstbetaalden het minst schijnen te profiteren van de met gemeenschapsgelden gefinancierde voorzieningen (S.C.P. 1977). Omdat opleiding en inkomen positief correleren, mag men vermoeden dat de professionele voorzieningen beter aansluiten bij de ervaringswereld van de mensen met de midden en hoge inkomens.

Dat in zoveel gevallen de sociaal zwakkeren geen of nauwelijks gebruik maken van de in elk geval ook, en niet zelden speciaal, voor hen geschapen voorzieningen, is een bron van ergernis voor vele hervormingsgezinde professionals. Rechtswinkeliers, welzijnswerkers, werkers in de gezondheidscentra, zij allen beogen een zogeheten 'laagdrempelige' voorziening te bieden. Een flink deel van hun energie besteden zij dan ook aan het geven van voorlichting en het spreiden van informatie en zij pogen potentiële gebruikers meer bewust te maken van wat zij allemaal voor hen kunnen doen. In welzijnsland is zelfs al van welzijnsmarketing sprake (Achterhuis s.d., p. 84 e.v.). In termen van de hiervoor geïntroduceerde theorie is dat niets meer of minder dan het bewuste pogen van de beroepsgroep het proces van professionalisering en protoprofessionalisering te versnellen en te verbreiden.

De kritiek

Het zijn deze ontwikkelingen waarop de anti-professionalisten hun kritiek richten.

Zij wijzen erop, dat de kennis die de deskundigen hun bijzondere status geeft, in nogal wat gevallen helemaal niet zo bijzonder is, dat zij, voorzover ze werkelijk iets voorstelt, met weinig moeite ook door leken verworven en toegepast kan worden.

Door de professionalisering, zo luidt een ander punt van kritiek, wordt de bepaling van waarden aan de samenleving onttrokken en het exclusieve domein van een beroepsgroep: het zijn de medici die bepalen wie gezond en wie ziek is, de juristen die uitmaken wat recht is, de pedagogen wat vorming en de welzijnswerkers wat welzijn is. Door het bederven van de gewone taal (een aspect van protoprofessionalisering) worden mensen hun moeilijkheden afhandig gemaakt en daarmee wordt hun vermogen om zelf te handelen aangetast. De leek dreigt zo een volledig willoze consument te worden die niet eens meer kan beslissen of hij al dan niet professionele hulp wil: omdat hij het probleem in professionele termen is gaan zien, heeft hij zichzelf incompetent gemaakt.

Alsof al deze kritiek nog niet erg genoeg is, komt als klap op de vuurpijl de stelling dat, als eenmaal een zeker punt gepasseerd is, uitbreiding van de professionele dienstverlening niet alleen niet meer helpt, maar zelfs datgene aantast wat het beoogt te bevorderen. Na het omslagpunt vormen méér artsen niet een garantie voor een betere gezondheidszorg,

maar gaan zij de gezondheid bedreigen, produceren opleidingen steeds incapabelere mensen en wordt door de welzijnswerkers het welzijn aangetast. Er is dan in plaats van produktiviteit sprake van contraproductiviteit.

De bekendste vertegenwoordigers van deze — bepaald niet kinderachtige — standpunten zijn in Nederland Hans Achterhuis en zijn inspiratiebron Ivan Illich.

Voor wat betreft hun kritiek op de speciale kennis van de deskundigen en hun desastreuze invloed op de gewone taal worden zij bijgestaan door de wetenschapsfilosoof Paul Feyerabend.

De wetenschap

Feyerabend heeft betoogd dat de huidige wetenschap bepaald niet neutraal, objectief en de beste kennis is die we hebben.

Het is een ideologie, meent hij, die in een machtig samenwerkingsverband met de staat alle andere ideologieën onderdrukt. En dat volledig onterecht. Zoals hij binnen de wetenschap een methodenpluralisme voorstaat, dat wil zeggen: geen enkele methode alleenzelligmakend acht, zo ziet hij ook de verhouding tussen de wetenschap en religies, mythologieën en andere produkten van de menselijke geest. Natuurlijk heeft de wetenschap resultaten opgeleverd, maar dat hebben andere systemen ook: vroeg of laat levert iedere benaderingswijze iets op. Er is geen spoor van bewijs dat de wetenschap betere of meer resultaten heeft opgeleverd dan de andere ideologieën. Daarom bepleit hij een rigoreuze scheiding van staat en wetenschap, zoals al eerder staat en kerk gescheiden zijn. Het moet ieder vrij staan zijn eigen ideologie te kiezen, meent hij (Feyerabend, 1975 passim, 1977 p. 181 e.v.).

Dit zijn droeve geluiden voor de deskundige, die meent een speciale status te kunnen claimen vanwege zijn wetenschappelijke opleiding en zijn aan de wetenschap ontleende kennis. Van deskundigen heeft Feyerabend inderdaad geen hoge pet op; hij is voor dilettanten (Feyerabend, 1977 p. 154).

Het is gemakkelijk te zien hoe Feyerabend het taalgebruik in de sociale wetenschappen ontmaskert (Feyerabend, 1977 p. 158-161).

Men ziet hoe bij de door hem aangehaalde voorbeelden bij een omzetting in de gewone omgangstaal er niets overblijft dat een leek van gemiddelde intelligentie niet moeiteeloos zou kunnen begrijpen of waarnemen. Van het wetenschappelijke aureool blijft weinig over.

Een deskundige heeft volgens Feyerabend maar één voordeel op een leek en dat is dat hij zich een tijdlang met één zaak heeft beziggehouden. Daar wordt je bepaald niet ruimdender van, zodat er goede redenen zijn om de deskundige onder de controle van leken te plaatsen en niet omgekeerd, zoals nu het geval is. De door de deskundigen zorgvuldig gekoesterde mythe van hun superieure kennis en vaardigheden berust eerder op pogingen de eigen bevoorrechte positie te rechtvaardigen en in stand te houden dan op het waarheidsgehalte ervan.

Achterhuis en Illich

Deze stellingen worden door Achterhuis (s.d.) volledig onderschreven. Hij paste de door Ivan Illich ontwikkelde inzichten toe op het welzijnswerk, meer in het bijzonder de andragogie, in Nederland.

Een van zijn stellingen is dat de welzijnswerker niet beschikt over kennis van speciale methoden om zijn cliënten te helpen; voor zover welzijnswerk iets uithaalt, is dat te danken aan de normale, menselijke eigenschappen van de hulpverlener. Hij moet begrip tonen, open staan, 'echt' zijn, de cliënt in zijn waarde laten: allemaal eigenschappen waarvan het uiterst twijfelachtig is of ze in een beroepsopleiding aangeleerd kunnen worden (Achterhuis s.d., p. 118 e.v.). Ook de stelling dat de professionals hun cliënten hun moeilijkheden afhandig maken, hun behoeften manipuleren en er willoze, verslaafde consumenten van maken, wordt door Achterhuis onderschreven en met verve geïllustreerd (Achterhuis s.d., p. 84 e.v.).

De stelling van het boek is natuurlijk de contraproductiviteitsthese: hoe meer welzijns-

werkers, hoe minder welzijn en hoe meer problemen (Achterhuis s.d., p. 25 e.v.). Dat is niet in de laatste plaats zo, omdat precies het worstelen met moeilijkheden, die te overwinnen of er mee leren om te gaan, een, zoniet de centrale, welzijnsbevorderende factor is.

De analyse van Achterhuis heeft in Nederland bepaald een gewillig oor gevonden, behalve uiteraard bij vertegenwoordigers van de op de korrel genomen beroepsgroep, waarvan de reacties in doorsnee niet erg verheffend waren.

Snakerijen over puisterige opbouwwerkers doen het goed in Nederland. Dat heeft echter minder met de intrinsieke aard van het vak te maken, dan met de omstandigheid dat het hier een nog jonge professie betreft. De professie is nog in ontwikkeling en nog niet zo stevig gevestigd als andere beroepsgroepen, zoals de medici of de juristen. Daarom kon de analyse van Achterhuis een rol spelen in de discussies over de bezuinigingen op het welzijnswerk en worden soortgelijke kritieken op bijvoorbeeld de medische stand bij de discussie over de uitgaven voor gezondheidszorg veel minder meegegeven.

Ivan Illich, wiens naam hiervoor al enige malen gevallen is, richtte zijn pijlen op het onderwijssysteem (1971), op het transport (1974) en op de gezondheidszorg (1976). Het is hier niet de plaats om zijn hele werk te bespreken (zie voor een overzicht Baakman e.a., 1982). Het best onderbouwd is zijn analyse van de gezondheidszorg, waartoe ik me hier zal beperken.

Met gebruik van een grote hoeveelheid gegevens uit vooraanstaande medische publicaties laat Illich zien dat meer artsen, meer ziekenhuisbedden, meer geld voor de gezondheidszorg in het geheel niet resulteren in een verlenging van de gemiddelde levensduur of een verbeterde gezondheidstoestand. Die verbeteringen zijn historisch wel opgetreden, maar blijken het gevolg van zulke laag bij de grondse factoren als het bestaan van een rioleringsstelsel, de beschikbaarheid van schoon water, de verbetering van de voedselsituatie, verbeterde hygiëne en huisvesting en dergelijke. Niet van de ontwikkeling van de 'high brow medicine'. Voor zover de ontwikkeling van de medische wetenschap iets bij heeft gedragen aan de verlenging van de levensduur, is dat door zulke simpele therapieën en middelen, dat iedere leek ze na een korte training met succes kan toepassen.

Dit soort gegevens werpt een wat merkwaardig licht op de gigantische offers die een samenleving zich getroost om een dure gezondheidszorg in stand te houden. Waarom zou men meer middelen inzetten als dat toch niet helpt? De vraag lijkt tamelijk plausibel, maar is, voor zo ver ik weet, nog nooit door de medische stand gesteld als de alsmear stijgende kosten van de gezondheidszorg aan de orde komen, hetgeen, om andere redenen dan de zorg voor de volksgezondheid, wel te begrijpen is.

Maar Illich gaat verder. Na een bepaald punt gepasseerd te zijn, helpt een verdere uitbreiding van de gezondheidszorg niet alleen niet meer, maar gaat zelfs ziekten en letsel veroorzaken.

Ook daar zijn cijfers over: in 7% van de gevallen leidde opname in een ziekenhuis in de VS er toe dat een patient ander letsel opliep dan waarvoor hij oorspronkelijk was opgenomen en wel zodanig dat recht op een schadeloosstelling bestond (Illich, 1976, p. 31). Berekningen van het Amerikaanse ministerie voor volksgezondheid wezen dat uit. Universiteitsziekenhuizen blijken gevaarlijke oorden te zijn. Een op de vijf patiënten loopt daar door iatrogenese (= ziekte veroorzaakt door de geneesheer) letsel op dat in een op de dertig gevallen de dood tot gevolg heeft. In 10% van die gevallen was de diagnosestelling en niet de therapie de oorzaak.

Dit soort gegevens past slecht in het beeld dat de gemiddelde burger van de meest geavanceerde gezondheidszorgvoorzieningen heeft. Het zijn ook geluiden die bij de publieke discussie over de gezondheidszorg niet gehoord worden.

Kenmerkend voor een professie zijn, zo moet thans duidelijk zijn geworden, niet zozeer de specifieke deskundigheid of de effectiviteit van het professionele handelen maar, zoals Mok (1973) betoogde, macht. Dat kan ook inzichtelijk maken waarom de eerste aanzetten tot bezuinigen in Nederland voor de gezondheidszorg en de rechtshulp zich richten op de pas in het ziekenfondspakket opgenomen natuurgeneeswijzen en de alternatieve rechtshulp. Deze hebben nooit zo goed gelegen bij hun orthodoxe confraters en aangezien die veel machtiger zijn, kon de zwarte piet eenvoudig doorgegeven worden.

De macht van een professie berust goeddeels op de beeldvorming bij de cliënten ervan. Macht voor de professie betekent afhankelijkheid voor de gebruiker. Illich besteedt veel aandacht aan wat hij culturele iatrogenese noemt: de beeldvorming van de zegeningen van de gezondheidszorg werkt in de hand dat mensen niet langer in staat zijn op een menselijke, autonome wijze om te gaan met lijden, ziekte en dood, omdat de suggestie bestaat dat die afgekocht kunnen worden met een (steeds duurder) gezondheidszorg. Aan deze suggestie ontleent de medische stand maatschappelijke status en inkomen. Zij ontnemt echter de leek zijn waardenoriëntatie ten opzichte van de genoemde existentiële zaken en vervangt die door een technisch professionele benadering. Het betekent ook een andere opvatting van rechtvaardigheid. Als de burger zijn behoeften uitsluitend of vrijwel uitsluitend bevredigt met goederen en diensten die hij niet zelf voortgebracht heeft, is de vraag hoe het geproduceerde over de consumenten ervan verdeeld is er een van de eerste orde. Dan gaat het om verdelende rechtvaardigheid. Gaat het er om dat de burger daarentegen meer zelf doet, dan moet hij daartoe de mogelijkheden bezitten of verkrijgen. Dat stelt een andere rechtvaardigheidseis, die door Illich de participatieve rechtvaardigheid genoemd is (Illich, 1973 p. 26). De leek moet deel gaan hebben aan de door professionals gemonopoliseerde kennis en waardebepaling om zelf zijn moeilijkheden te kunnen overwinnen.

De remedie die Illich en Achterhuis voorstaan is even radicaal als hun kritiek: de professionele instituties moeten worden afgebroken tot het niveau waarop ze nog productief zijn, dat wil zeggen, nog bijdragen tot het welzijn van de gebruiker ervan en zij moeten onder controle komen van de leken, niet van de professionals.

Illich, Achterhuis, Feyerabend, zij allen eisen met nadruk het recht van de leek op deskundige in eigen zaak te zijn. Dat impliceert een terugdringen van de rol van de burger als afhankelijke consument, die via de markt of de budgetsector (zie hiervoor de bijdrage van Koelman en Van Harten) verstrekke professionele diensten nodig heeft. De rol van producent van zaken ter bevrediging van de eigen behoeften van de burger krijgt zo meer reliëf.

3 Van professie naar baan en baanloosheid

Tot dusver is in dit hoofdstuk slechts gesproken over professionalisering in de specifieke betekenis waarin De Swaan en anderen de term gebruiken. Daarbij ging het om het uitoefenen van bijzondere — bijzonder vanwege de speciale kennis die ervoor vereist zou zijn — gespecialiseerde maatschappelijke functies in beroepsverband. Het beroepsverband is in deze omschrijving een noodzakelijke, maar niet een voldoende voorwaarde om van professionalisering te kunnen spreken.

De speciale kennis is in het voorgaande door verscheidene auteurs nogal gerelativeerd. Dat geeft mij de gelegenheid om een iets lossere beschrijving te gaan hanteren, waardoor de nadruk op het beroepsverband komt te liggen en gelegenheid ontstaat nog enige aandacht aan alleszins relevante punten te besteden die anders buiten de analyse zouden blijven.

Een van de redenen, en misschien wel de belangrijkste, voor het gevoelen dat de verzorgingsstaat aan een heroverweging toe is, is de ongekend grote werkloosheid.

Voor de een is zij de belichaming van het falen van de verzorgingsstaat, voor de ander heeft de verzorgingsstaat er mede schuld aan. Voor vrijwel iedereen is het een zaak van centrale importantie. Het probleem van de werkloosheid is precies het probleem dat het zovelen aan een beroepsverband ontbreekt: er zijn te weinig banen, of te veel liefhebbers voor het aantal beschikbare banen.

Dat veroorzaakt moeilijkheden op twee niveau's. Er ontstaan allerhande psychische en sociale moeilijkheden bij hen die geen baan hebben maar er graag een zouden krijgen. Zij voelen zich van de maatschappij buitengesloten. Daarnaast veroorzaakt de werkloosheid financiële moeilijkheden, omdat ook de baanlozen een redelijk inkomen moeten hebben, hetgeen, op een of andere wijze, ingehouden moet worden op het inkomen van hen die wel aan het productieproces deelnemen. Het niet deel kunnen nemen aan het maatschappelijke productieproces wordt geproblematiseerd vanuit normatieve opvattingen over

participerende rechtvaardigheid, terwijl op het tweede niveau de verdelende rechtvaardigheid een rol speelt.

Zien we voor het ogenblik even af van het omstreden middel arbeidstijdverkorting, dan kan alleen soelaas geboden worden door het aanwakkeren van de economische groei. Voor de komende jaren wordt echter slechts een bescheiden groei verwacht — onvoldoende om een uitweg te kunnen bieden. Bovendien is de kans niet denkbeeldig dat de groei niet resulteert in een stijging van het aantal arbeidsplaatsen, omdat de arbeidsproductiviteit eveneens zal stijgen.

Sommigen menen dan ook dat er aan andere weg ingeslagen moet worden: het arbeidsethos moet op de helling. Merk op dat hier waardenoriëntaties in het geding zijn: een andere waardering van de beroepsarbeid wordt te hulp geroepen om een anders onoverkomelijk probleem op te lossen.

Het resterende deel van deze paragraaf wil ik besteden aan het maken van een enkele opmerking over deze problematiek.

Het Nederlands kent twee tamelijk op elkaar lijkende uitdrukkingen die nogal eens verward worden: werkloos en werkeloos.

De ene uitdrukking is geen taalkundig onjuist equivalent van de ander: zij drukken een onderscheiden stand van zaken uit. Wie werkloos is brengt zijn tijd in ledigheid door; hij voert niets uit. Is men daarentegen werkloos, dan heeft men geen baan, hetgeen iets heel anders is.

De verwarring van beide begrippen is niet zo maar een slordigheidje, maar de uitdrukking van de hoge prijs die in onze samenleving op het hebben van een baan gesteld wordt. Het binnen andere verhoudingen gebruiken van hoofd en handen ter bevrediging van menselijke behoeften, zoals in het vrijwilligerswerk, in het verenigingswerk of in het huishouden, staat vele malen lager in aanzien.

De waarde die in ons land aan het hebben van een baan toegekend wordt, is dan ook niet zozeer de uitdrukking van het arbeidsethos, zoals nogal wat mensen menen, maar veeleer de uitdrukking van wat Kwant (1956) het baanethos noemde. Zoals het baanethos de norm is waaraan werkloosheid te kort schiet, zo is het arbeidsethos de normatieve afwijzing van de ledigheid.

Het arbeidsethos, ofwel de opvatting dat het tot het wezen van de mens behoort hoofd en hand productief aan te wenden in de stofwisseling met de natuur (zoals Marx het uitdrukte), heeft naar mijn oordeel al heel wat meer grond prijs moeten geven dan zij, die het nu ter discussie willen stellen, wel menen. Dat komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in de positieve klank die uitdrukkingen als vakantie en vrije tijd hebben.

Het blijkt ook uit de veranderde houding die nogal wat werknemers aannemen op de arbeidsplaats. Velen nemen, als zij er ongestraft kans toe zien, extra lange pauzes, komen later en vertrekken eerder, melden zich voor ieder wissel zieke, kortom, spannen zich heel wat minder in dan vorige generaties deden. Slechts weinigen hebben daar een slecht geweten door.

Dat is, als men de te verrichten werkzaamheden of de verhoudingen waaronder ze verricht moeten worden, beziet, niet te veroordelen of zelfs maar opvallend te noemen. Slechts weinig banen zijn zodanig van inhoud, dat zij mogelijkheden bieden voor zelfrealisatie, dat zij de activiteit van een zingevend subject zouden kunnen zijn. Dergelijke fraaie noties, die mede de achtergrond van het arbeidsethos zijn, gaan voor de meeste beroepsbezigheden niet op.

Baanethos, veeleer dan arbeidsethos, is de normatieve oriëntatie waar het bij de werkloosheidsproblematiek om draait.

Het baanethos, waar onze samenleving van doordrenkt is en dat hoog in het vaandel van de vakbeweging en de sociaaldemocratie staat geschreven, (ook al heet het daar 'het scheppen van werkgelegenheid'), heeft een merkwaardige prestatie op zijn naam staan. Het is er in geslaagd er voor te zorgen dat velen die een baan hebben, waardoor ze in het ergste geval geestelijk en lichamelijk gedeformeerd worden, of die naar inhoud een aanfluiting van de menselijke mogelijkheden is, pas goed in de knoei raken wanneer ze die baan, met behoud van een redelijk inkomen, kwijt raken.

De waarde van het hebben van een baan moet dan ook minder gezocht worden in de aard van de erbinnen te verrichten werkzaamheden of het ermee te verdienen inkomen. Inkomen en functie-inhoud spelen zeker een rol, maar zij niet alleen. Onze samenleving zit zo in elkaar dat iemands maatschappelijke zijn wordt bepaald door de baan die hij heeft. Natuurlijk maakt het uit wat voor een baan, maar voor die vraag aan de orde kan komen moet men er wel eerst een hebben.

Maar een baan doet meer. Zij schept orde in het leven, dicteert een ritme, stelt eisen aan het individu waardoor het, door er aan te voldoen, althans enige satisfactie kan ondervinden.

Een baan structureert ook voor de meesten de contacten met andere mensen buiten de intieme levenssfeer. Voor velen is de werkring de kring waaruit men vrienden en kennissen recruteert. Dit alles vervalt als men zijn baan verliest, of het komt nauwelijks tot stand als men er nooit een kreeg. Men komt buiten de maatschappij te staan, die voor de meesten de sfeer is van de officiële economie. Als werkloze staat men daarbuiten, als uitkeringsontvanger is men ervan afhankelijk.

Zo bezien is de roep om een baan een uiting van gewenste participatieve gerechtigheid. Wanneer de opsplitsing van taken alle werklozen aan een baan zou kunnen helpen, zou dat enig soelaas kunnen bieden. Onder de voorwaarde dat het nationaal inkomen daardoor niet zou dalen en er ook verder niets ten nadele zou veranderen, blijft dan de problematiek van de verdelende rechtvaardigheid gelijk. Het nationaal inkomen zou alleen op een andere manier over de individuen verdeeld worden: niet meer in de vorm van uitkeringen en lonen, maar uitsluitend in de vorm van loon voor geleverde arbeid. Dezelfde hoeveelheid arbeid, geleverd door méér mensen.

Omdat, zoals in het inleidende hoofdstuk gezegd, de essentie van de verzorgingsstaat de door of namens de overheid gestuurde herverdeling van goederen en diensten over de consumenten ervan is, is het verdelen van banen geen principiële breuk in de ontwikkeling van de verzorgingsstaat, maar er eerder een logische uitbreiding van. Als men een baan tenminste als een goed wil opvatten.

Zo kan voldaan worden aan de eis van participatieve rechtvaardigheid, door op een nieuw terrein verdelende rechtvaardigheid te betrachten.

Maar als de *ceteris paribus* clause niet opgaat, als door de herverdeling van banen het nationaal inkomen daalt, wordt een zwaardere eis gesteld aan degenen die een baan hebben, omdat zij, behalve arbeidstijd, ook nog inkomen in moeten leveren. Dat bemoeilijkt het betrachten van verdelende rechtvaardigheid.

Als bovendien de herverdeling van banen om organisatorische of andere redenen niets of onvoldoende uithaalt, dan zijn de grenzen van de verzorgingsstaat als herverdeler in zicht. Dan zal ook het baanethos op de helling moeten.

Niet echter het arbeidsethos, omdat dat de motor moet zijn die de baanlozen aandrijft bij het op eigen kracht vinden van zinvolle bezigheden. Zij zullen, in termen van Ilich en Marx, over moeten gaan tot autonome produktie. Daarmee zal de hang naar participatie bevredigd moeten worden. Het zal dan afhangen van de mate waarin zij er in slagen zonder baan in de eigen behoeften te voorzien, of daarmee een vermindering van de noodzaak tot verdelende rechtvaardigheid gepaard kan gaan.

Via deze kwesties, die de heroverweging van de verzorgingsstaat als reactie op de werkloosheid betreffen, zijn we aan het eind van dit hoofdstuk gekomen. Het wordt tijd om de balans op te maken en een paar conclusies te trekken.

HOOFDSTUK 4

Conclusies

In dit afsluitende hoofdstuk wil ik enkele conclusies, die uit het voorgaande betoog te trekken zijn, naar voren brengen, en een enkele verbindingslijn naar de overige delen van dit boek schetsen.

Daarbij past het de beoefenaar der sociale wetenschappen enige bescheidenheid te be-trachten. Samenlevingen ontwikkelen zich doorgaans niet langs door de wetenschap aan-gegeven lijnen, maar als resultante van ingewikkelde en elkaar beïnvloedende processen van kennis, wils- en machtsvorming. De verzorgingsstaat is daar geen uitzondering op. Dat wil zeggen dat het hybris zou zijn te menen dat een heroverweging van de verzor-gingsstaat alléén door de wetenschap zou kunnen geschieden; het is evenzeer een sociale en politieke opgave. Tot de taak van de wetenschap behoort het in ieder geval kennis en ideeën te produceren.

Welke lering valt er, wat dat betreft, uit het voorgaande te trekken?

Wanneer men de uit concurrerende waarden voortkomende kritiek op de verzorgings-staat beziet, dan kan men vaststellen dat zij hem vanaf zijn prille begin begeleid heeft en in de kern nauwelijks is veranderd. Dat is opmerkelijk. Aan de ene kant heeft de kritiek de opkomst van de verzorgingsstaat niet kunnen voorkomen. Aan de andere kant heeft de verzorgingsstaat de maatschappelijke werkelijkheid, waarin de kritiek wortelt, aanmer-kelijk getransformeerd, zonder dat daarmee de maatschappelijke basis onder de kritiek weggeslagen is. Klaarblijkelijk is de werkelijkheid van de verzorgingsstaat er een vol on-gerijmdheden en tegenspraken.

De moeilijkheid met de anti-ideologieën liberalisme en anti-professionalisme is, dat er voor een heroverweging van de verzorgingsstaat geen bovengrens of maximale omvang uit af te leiden zijn. Wanneer men Mills 'simple principle' opgeeft — en men moet het loslaten, want het berust op onhoudbare vooronderstellingen — houdt men als principe over dat de overheid 'zo klein mogelijk' moet zijn. Veel hulp bij het nemen van concrete beslissingen geeft dat echter niet. Iets soortgelijks geldt ten aanzien van het anti-professi-onalisme: het is niet tegen iedere professionele deskundigheid, maar tegen een teveél er-van.

Maar waar ligt in concreto de grens? Het gaat hier niet om kritiek waaruit duidelijke richtlijnen voor het handelen af te leiden zijn, maar meer om globale oriëntaties, die de achtergrond waartegen beslissingen genomen worden, kleuren.

De kritiek op de verzorgingsstaat is over het algemeen kritiek op geaggregeerde groothe-den: de totale omvang van de collectieve sector, de overdaad aan regels en voorschriften, te veel professionals, etcetera.

Dit soort kritiek vindt bij de meesten van ons een willig gehoor: het totaal van de verzor-gingsstaat is immers nauwelijks sociaal verankerd. Maar met ieder van de onderdelen er-van is dat wel het geval. Dat is voor het heroverwegen een lastig probleem: men kan im-mers niets aan het totaal veranderen, zonder de samenstellende delen te beroeren. In het geval van de verzorgingsstaat kan men het totaal blijkbaar volledig afwijzen, terwijl bij nadere beschouwing voor ieder van de samenstellende delen van het totaal wel iets te zeggen valt.

Een bijkomende moeilijkheid is de vraag of de gevonden verbanden wel omkeerbaar zijn: wanneer men vaststelt dat professionalisering de burgers afhankelijk maakt en hun ver-mogen tot zelfredzaamheid ondergraaft, kan men dan het verband omkeren en menen dat als men de professionele voorzieningen maar opheft, het met die onafhankelijkheid en zelfredzaamheid wel goed zal komen?

Dan zijn daar nog de 'artful dodgers'. Sommigen zijn van oordeel dat, wanneer iedereen netjes zijn premies en belastingen zou betalen, en alleen dat zou ontvangen waar hij recht op heeft, er nauwelijks een financieel probleem van de verzorgingsstaat zou zijn. In elk geval zouden dan minder pijnlijke beslissingen genomen behoeven te worden.

Effectievere controle dus? Als het zou werken zou dat een (partieel) alternatief voor het

heroverwegen van de verzorgingsstaat kunnen zijn: in plaats van het stelsel nieuw in te richten zou men het beter kunnen laten functioneren door een striktere regelgeving af te dwingen. Maar hoeveel controle verdraagt een open samenleving? En is niet een van de bezwaren tegen de verzorgingsstaat dat zijn regelzucht hinderlijk gevonden wordt? Striktere controle op de naleving van de al bestaande regels zal dat bezwaar alleen maar in gewicht doen toenemen. Bovendien, soms moeten de regels willens en wetens overtreden worden, omdat anders geheel onbedoeld mensen tussen de wielen vermalen dreigen te worden. Anderzijds staan de regels soms zulke lucratieve situaties toe, dat een kind kan zien dat dat nooit de bedoeling van de regelgever geweest kan zijn.

Kortom, een striktere regeltoepassing vindt enerzijds haar begrenzing in de onaanvaardbaarheid van ongelimiteerde controle en anderzijds in de beperkte rationaliteit van het stelsel. Een verdere rationalisatie, in het licht van de oorspronkelijke bedoelingen lijkt dan de aangewezen weg.

Het kan echter geen alternatief voor een goede heroverweging zijn. Niet zelden zijn de oorspronkelijke bedoelingen geheel door de maatschappelijke ontwikkelingen achterhaald. Zo zijn de meeste inkomensgaranderende uitkeringen, qua systematiek en qua niveau bedoeld als gezinsuitkeringen. De individualisering in de verzorgingsstaat komt echter o.a. hierin tot uiting dat zo'n 40% van de Nederlanders buiten gezinsverband leeft en wellicht een evengroot deel van de uitkeringstrekkers. Dat geeft problemen. Zo konden er ook in de politieke discussie twee soorten minima ontstaan: de 'echte' en de 'gewone'. Ofwel, alleenstaanden met een minimum uitkering en zij die met een even hoge uitkering ook nog anderen moeten onderhouden.

De maatschappelijke ontwikkelingen gaan eerder in de richting van méér dan van minder individualisering, zodat er echt heroverwogen zal moeten worden en het rationaliseren met de oude bedoelingen in de hand weinig soelaas biedt.

Het ligt natuurlijk voor de hand te pogen aan het moeizame werkelijke heroverwegen te ontkomen door toevlucht te zoeken bij het stroomlijnen van de verzorgingsstaat langs de lijnen van effectiviteit en efficiëntie.

Het is zinvol hier de compromis-gedachte terug in herinnering te roepen. Sommige voorzieningen berusten, zoals we zagen, op waardencompromissen. Bijvoorbeeld: socialistische rechten, liberale uitvoering. Dat houdt echter in dat de voorziening in kwestie eo ipso niet zo efficiënt en effectief kan zijn. Verhoging van de effectiviteit en efficiëntie kan dan alleen bereikt worden door het openbreken van het oorspronkelijke compromis en het vinden van een nieuwe modus vivendi.

Het normatieve fundament van de verzorgingsstaat, zoals ik dat in hoofdstuk 2 (paragraaf 6) geschetst heb, zal in dat proces weinig houvast kunnen bieden. Het is daarvoor te globaal: men kan er weinig concrete richtlijnen voor het handelen eenduidig uit afleiden. Met het normatieve fundament in de hand kan men zeer gemakkelijk ten gunste van méér en nieuwe voorzieningen pleiten. Vooral het centraal stellen van de positie van het individu en de nadruk op de wenselijkheid van gelijke kansen zijn daarvoor verantwoordelijk.

Individualisering betekent onder andere dat het gebruik van voorzieningen op gezinsbasis of op basis van een andere samenlevingseenheid vermindert en het gebruik op individuele basis toeneemt. Dat wil zeggen: meer druk op de voorzieningen, méér uitkeringen, meer vraag naar banen, meer vraag naar opleidingsmogelijkheden, woonruimte, etcetera. Het betekent ook dat allerlei diensten en goederen die voorheen binnen de leefeenheid om niet ter beschikking werden gesteld (zoals het herstellen van kleren, het bereiden van maaltijden, het verrichten van kleine reparaties in en om het huis, maar ook het bieden van troost en verzorging in de nood) nu elders verworven moeten worden: in de marktsector (en dat vereist koopkracht) of via de verzorgingsstaat voorzieningen. Naarmate de individualisering voortschrijdt zal de druk op de verzorgingsstaat blijven toenemen.

Op het gebied van de (on)gelijke kansen zijn het vooral de professionals die voor de groeidynamiek zorgen. Door hun beroepsperspectief ontdekken zij steeds nieuwe achterstandsgroepen en gebieden des levens waarop ongelijke kansen bestaan.

Naarmate zij meer gebieden van de menselijke ervaring in hun begrippen vatten en deze terminologie deel gaat uitmaken van ervaringswijzen van de gewone burger komt er méér

binnen het bereik van vergelijkend sociaal-wetenschappelijk onderzoek te liggen. Er worden dan meer verschillen 'ontdekt' en een verschil wordt al gauw een achterstand in de ogen van de hulpverlener. Het probleem hierbij is uiteraard dat er geen houvast is om uit te kunnen maken op welk gebied ongelijke kansen acceptabel zijn en op welk gebied niet.

Omdat het normatieve fundament gewonnen is aan de bestaande voorzieningen, zijn er bezwaarlijk argumenten contra het bestaande aan te ontlenen, of het moest de ontbrekende effectiviteit zijn. Maar het biedt ook weinig steun bij het tegen elkaar afwegen van bestaande arrangementen en voorzieningen.

Wil veranderen iets meer betekenen dan alleen expansie, dan zal men toch ook af en toe iets moeten opheffen. Hoe weegt men onderwijs af tegen huursubsidie? Of ziektepreventie tegen cultuur?

Als het ontbreekt aan een zekere consensus over de bij dit soort beslissingen aan te leggen criteria — en dat doet het — zullen machtsverschillen de doorslag geven. De organisaties van de producenten van de verzorgingsstaatsvoorzieningen zullen, naar mijn indruk, daarbij meer in de melk te brokkelen hebben dan de (schaarse) organisaties van de gebruikers.

Als het, door Van Doorn zo gedoopte, middenveld van de verzorgingsstaat onder druk komt te staan, komen de zwarte pietten terecht bij de minst drukbestendige. Natuurlijk niet zonder argumentatie, maar dit zal een ad hoc rationalisatie zijn, die ook bij een heel andere uitkomst zou kunnen passen.

Het normatieve fundament van de verzorgingsstaat is zo globaal dat er voor de heroverweging weinig concreets uit af te leiden is. Waar overeenstemming over de te hanteren criteria ontbreekt, zal die er moeten komen anders geven machtsverschillen de doorslag. Of de gewenste maatschappelijke consensus er zal komen, is zeer de vraag. In crisissachtige situaties geldt doorgaans het gezegde van Brecht: 'Zuerst kommt das Fressen und dann die Moral'.

Literatuur

- Achterhuis, H., *De markt van welzijn en geluk*, Baarn, s.d.
- Asperen, R.M. van, Met de beste bedoelingen . . . Over de ideologie van de verzorgingsstaat, in: *Filosofie en Praktijk*, december 1981, pp. 167-180.
- Aubert, V., *Proeven van rechtssociologie*, Rotterdam, 1971.
- Baarle, I. van e.a., De weg terug naar het politieke initiatief, in: *Socialisme en Democratie*, (1982) 5, pp. 197 e.v.
- Baakman, N.A.A., 'The rules are spoiling the game', Nijmegen, 1981.
- Baakman, N.A.A. e.a., *Het denken van Illich*, Nijmegen, 1982.
- Borg, M.B. ter, De ideologie achter de verzorgingsstaat, in: *Beleid en Maatschappij* (1982) 12, pp. 357-362.
- Brinkgreve, C. en M. Korzec, *Margriet weet raad*, Utrecht, 1978.
- Brinkgreve, C., e.a., *De opkomst van het psychotherapeutisch bedrijf*, Utrecht, 1979.
- Couwenberg, S.W., *Het particuliere stelsel: de behartiging van publieke belangen door particuliere lichamen*, Alphen a.d. Rijn, 1953.
- Doorn, J.A.A. van, De strijd om de macht in de dienstverlenende organisaties, in: *Beleid en Maatschappij*, (1975) 4-5, pp. 111-117.
- Doorn, J.A.A. van, De verzorgingsmaatschappij in de praktijk, in: Van Doorn en Schuyt (red.), 1978.
- Doorn, J.A.A. van, C.J.M. Schuyt (red.), *De stagnerende verzorgingsstaat*, Meppel, 1978. ✓
- Dickey, A.V., *Lectures on the relation between Law and public opinion in England during the nineteenth century*, London 2th ed., 1914.
- Feyerabend, P., *Against Method*, London, 1975.
- Feyerabend, P., Deskundigen in een vrije samenleving, 1977, in: Kunneman (red.), 1977.
- Flora, P., en A.J. Heidenheimer (red.), *The development of welfare states in Europe and America*, New Brunswick, 1981.
- Friedman, M., *Free to choose*, s.l., 1979.
- Hayek, F.A., *The road to serfdom*, London, 1944.
- Hayek, F.A., *Collectivist economic planning*, London, 1947.
- Heek, F. van, *Van hoogkapitalisme naar verzorgingsstaat*, Meppel, 1973.
- Heidenheimer, A.J. e.a., *Comparative public policy*, New York, 1975.
- Heringa, De Winter, Witteveen (red.), *Staatkundig jaarboek Leiden*, 1982.
- Hirschman, A.D., *Exit, Voice and Loyalty*, Harvard University Press, 1970.
- Idenburg, Ph.A., 'De verzorgingsstaat als besluitvormingsprobleem', *idee* '66 febr. 1982, pp. 2 e.v.
- Illich, I., *Deschooling society*, s.l., 1971.
- Illich, I., *Energy and equity*, London, 1974.
- Illich, I., *Limits to medicine*, London, 1976.
- Kalma, P., *De illusie van de 'democratische staat'*, Deventer, 1982.

- Koopmans, T., Gelijke en ongelijke gevallen, in: Heringa, De Winter en Witteveen (red.), 1982, pp. 147 e.v.
- Kress, G. en D. Senghaas (red.), *Politikwissenschaft*, Frankfurt a. M., 1969.
- Kunneman, H. (red.), *Wetenschap en ideologiekritiek*, Meppel, 1977.
- Kwant, R.C., *Het arbeidsbestel*, Utrecht, 1956.
- Lehning, P. en J. de Lange, Krijgt de burger wat hem toekomt?, in: Van Doorn en Schuyt (red.), 1978.
- Macpherson, C.B., *The political theory of possessive individualism*, Oxford, 1962.
- Macpherson, C.B. *The real world of democracy*, Oxford, 1966.
- Macpherson, C.B., *Democratic theory*, Oxford, 1973.
- Macpherson, C.B., *Life and times of liberal democracy*, Oxford, 1977.
- Massing, O., 'Parteien und verbände als Faktoren des politischen Prozesses', in: G. Kress en D. Senghaas (red.), 1969, pp. 277 e.v.
- Meijering, W. e.a. (red.), *Nieuw Dennendal, een goede buurt gesloopt*, Baarn, 1975.
- Mill, J.S., *On Liberty*, 1859 (diverse edities).
- Mises, L. von, 'Economic calculation in the socialist common wealth', in: Hayek, 1947.
- Mok, A.L., *Beroepen in actie*, Meppel, 1973.
- Mommsen, W.J. (ed.) *The emergence of the welfare state in Britain and Germany*, 1981, s.l.
- Nozick, R., *State, Anarchy and Utopia*, Oxford, 1974.
- Plattel, M.G., 'Maatschappelijke en fiscale moraliteit' in: *Civis Mundi*, (1979) 18/19, pp. 20-26.
- Ringeling, A.B., 'De lijdelijkheid van het bestuur', in: *Regel en Praktijk*, Zwolle, 1979.
- Schuyt, C.J.M. (1976). Het rechtskarakter van de verzorgingsstaat, in: Van Doorn en Schuyt (red.), 1978.
- Sewandono, I (1977), Theorie achter de verzorgingsstaat, in: Van Doorn en Schuyt (red.), 1978.
- S.C.P., Profijt van de Overheid, 's-Gravenhage, 1977.
- Swaan, A. de e.a., *Het spreekuur als opgave*, Utrecht, 1979.
- Swaan, A. de *De mens is de mens een zorg*, Amsterdam, 1982.
- Thoenes, P., *De elite in de verzorgingsstaat*, Leiden, 1962.
- Walzer, M., Socialisme en particulier initiatief, *Socialisme en Democratie*, (1982) 12, pp. 570 e.v.
- Wilensky, H.L., *The welfare state and equality*, Berkeley, 1975.
- Zweeden, A.F. van, 'Van verzorgingsstaat naar waarborgstaat', Kortschrift NRC-Handelsblad, nr. 29, dec. 1982.